

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования

Санкт-Петербургский государственный университет
Институт «Высшая школа менеджмента»

**ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ
ПРАВИЛ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОСТАВЩИКА
В КОНКУРСАХ НА ПРАВО ЗАКЛЮЧЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРАКТА**

Выпускная квалификационная работа
студента 4 курса бакалаврской программы
«Государственное и муниципальное
управление»

ЛЕЩЕВА Олега Витальевича

_____ (подпись)

Научный руководитель: к. физ.-мат. н., доцент
Иванов Андрей Евгеньевич

_____ (подпись)

Санкт-Петербург
2016

Заявление о самостоятельном выполнении выпускной квалификационной работы

Я, Лещев Олег Витальевич, студент 4 курса направления 081100 «Государственное и муниципальное управление», заявляю, что в моей выпускной квалификационной работе на тему «Оценка регулирующего воздействия правил определения поставщика в конкурсах на право заключения государственного контракта», представленной в службу обеспечения программ бакалавриата для последующей передачи в государственную аттестационную комиссию для публичной защиты, не содержится элементов плагиата. Все прямые заимствования из печатных и электронных источников, а также из защищённых ранее курсовых и выпускных квалификационных работ, кандидатских и докторских диссертаций имеют соответствующие ссылки.

Мне известно содержание п. 9.7.1 Правил обучения по основным образовательным программам высшего и среднего профессионального образования в СПбГУ о том, что «ВКР выполняется индивидуально каждым студентом под руководством назначенного ему научного руководителя», и п. 51 Устава федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет» о том, что «студент подлежит отчислению из Санкт-Петербургского университета за представление курсовой или выпускной квалификационной работы, выполненной другим лицом (лицами)».

_____ (Подпись студента)

_____ (Дата)

Оглавление

| | |
|---|----|
| Введение | 4 |
| Глава 1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВИЛ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОСТАВЩИКА В КОНКУРСАХ НА ПРАВО ЗАКЛЮЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРАКТА | 8 |
| 1.1. Понятие оценки регулирующего воздействия | 8 |
| 1.2. Развитие системы государственных закупок РФ | 17 |
| 1.3. Правила определения поставщика. Общие положения | 26 |
| 1.4. Выводы по главе 1 | 35 |
| Глава 2. АНАЛИЗ КЛЮЧЕВЫХ ОСОБЕННОСТЕЙ И ПОСЛЕДСТВИЙ ПРИМЕНЕНИЯ ПРАВИЛ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОСТАВЩИКА В РОССИИ | 36 |
| 2.1. Правило начисления баллов по наибольшему-наименьшему предложению | 36 |
| 2.2. Правило линейного начисления баллов поставщику | 40 |
| 2.3. Правило начисления баллов по наименьшему или наибольшему предложению | 47 |
| 2.4. Выводы по главе 2 | 52 |
| Заключение | 54 |
| Список использованной литературы | 56 |

Введение

Система государственных закупок страны является неотъемлемой частью экономической деятельности многих стран, направленной на обеспечение нужд государственных органов и организаций общественного сектора путем закупки товаров¹, услуг или работ. Через государственные закупки может проходить, почти, любой товар, начиная от канцелярских товаров и заканчивая строительством крупных и сложных объектов. Так, в 2014 и 2015 гг. объем государственных закупок по отношению к ВВП составил примерно 8%². Процесс осуществления государственных закупок затрагивает интересы сразу нескольких сторон, включающих в себя не только органы государственного управления, организации общественного сектора и предпринимателей, но и общество в целом.

В связи с этим, переоценить роль государственных закупок в экономической и социальной сферах достаточно сложно, поэтому важно, чтобы система государственных закупок была эффективной. Данную эффективность можно оценить с помощью целого ряда критериев, среди которых, прежде всего, можно выделить экономию бюджетных средств, качество закупаемых товаров, издержки осуществления государственных закупок и др.

При этом, основополагающее влияние на систему государственных закупок, безусловно, оказывают нормативно-правовые акты, всесторонне регулирующие весь процесс осуществления закупок. Одним из ключевых этапов этого процесса является отбор поставщика товара.

От выбора поставщика напрямую зависит осуществление закупки, ее своевременность, качество, цена. Поэтому регулятор регламентирует весь процесс отбора поставщика, начиная от подачи поставщиком своего предложения заказчику, заканчивая итоговыми формальностями, необходимых для обеспечения интересов каждой стороны.

Регулятор также регламентирует и возможные способы определения поставщика, которые могут быть конкурентными, например, открытый конкурс или аукцион, и неконкурентными, в частности, закупки у единственного поставщика. Выбор того или иного способа зависит от ряда факторов, которые прописаны законодателем, и от предпочтений самого заказчика.

В настоящей работе основное внимание будет уделено конкурсу, так как это один из самых сложных способов размещения государственного заказа. Связано это с тем, что в конкурсе поставщик отбирается путем оценки по ряду стоимостных (цена) и нестоимостных (квалификация поставщика, качество товара и пр.) критериев. Для

¹ Далее под товаром будет пониматься товар, услуга или работа, если не оговорено иное

² Составлено по: Росстат

проведения оценки используется балльная система, когда по стоимостным и нестоимостным критериям поставщик получает баллы. При этом ключевое значение имеют правила начисления этих баллов, которые устанавливает регулятор и от которых коренным образом зависит не только отбор поставщика как таковой, но и эффективность государственных закупок в целом, что и будет продемонстрировано в работе.

В России, начиная с 2000 г., применялось не одно правило начисления баллов, а три:

1. Правило начисления баллов по наибольшему и наименьшему предложению (Highest bid – lowest bid scoring);
2. Правило линейного начисления баллов (Linear scoring);
3. Правило начисления баллов по наименьшему или наибольшему предложению (Lowest / Highest bid scoring).

Соответственно, каждое правило обладает рядом особенностей и свойств, которые напрямую влияют на результат конкурсов, влияя на поведение участников, которые избирают для себя ту или иную стратегию, которая бы привела их к получению права на заключение государственного контракта, и в данной работе проведена попытка моделирования стратегий поведения участников, прежде всего, поставщиков в условиях действующих в разные периоды правил начисления баллов.

Более того, в работе анализируются результаты самих конкурсных процедур. Для этого используются данные Федеральной службы государственной статистики Росстат, а также данные Единой информационной системы в сфере закупок, содержащие статистические данные по всем тендерам, проведенным в РФ. Для более конкретного изучения влияния правил определения поставщика демонстрируются годовые данные по открытым конкурсам организаций здравоохранения Санкт-Петербурга, позволяющие увидеть не только средние показатели, но и результаты каждой конкретной конкурсной процедуры.

Важно отметить, что проводимое исследование является не просто анализом результатов конкурсов, а фактически, оценкой регулирующего воздействия правил определения поставщика. Оценка регулирующего воздействия или ОРВ является комплексным и достаточно эффективным инструментом государственного управления, позволяющим понять, в общем, эффективно ли регулирование и необходимо ли оно вообще.

Соответственно, исходя из всего вышесказанного, можно сформулировать **проблему** работу и ее **актуальность**: правила определения поставщика в конкурсах на право заключения государственного контракта оказывают существенное влияние на поведение участников размещения государственного контракта и, соответственно, на

эффективность конкурсной процедуры. Неудовлетворенность регулятора конкурентностью торгов, а также значениями таких параметров эффективности конкурсной процедуры, как качество закупаемой продукции и размер снижения цены контракта, периодически приводит к изменению действующих правил.

Объект исследования: система регулирования размещения государственного заказа Российской Федерации.

Предмет исследования: механизм влияния различных правил определения поставщика («Наилучшее предложение – наихудшее предложение», «Линейное правило с нулевым ценовым порогом», «Правило оценки по наихудшему предложению») на эффективность конкурсной процедуры.

Цель: повысить эффективность конкурсной процедуры путем усовершенствования правил определения поставщика.

Задачи:

- для каждого из действовавших в РФ правил определения поставщика идентифицировать стимулы, которые они порождают у участников размещения заказа;
- определить необходимые условия, при которых возможно применение каждого из действовавших в РФ правил определения поставщика;

Практическое применение: совершенствование процедуры определения поставщика.

Используемые источники информации: нормативно-правовые базы (Консультант+, Гарант), Федеральная служба государственной статистики, официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет Единой информационной системы в сфере государственных закупок (<http://zakupki.gov.ru/>), академические и научно практические публикации.

Применяемый инструментарий исследования: нормативно-правовой анализ, дедуктивное и индуктивное экономико-математическое моделирование.

Этапы исследования:

- Анализ оценки регулирующего воздействия как инструмента повышения эффективности государственного регулирования;
- Анализ основных положений нормативно-правового регулирования системы государственных закупок в Российской Федерации;
- Анализ правил оценки предложений поставщика в конкурсах на право заключения государственного контракта;

- Оценка эффективности и конкурентности открытых конкурсов на примере России в целом и организаций здравоохранения Санкт-Петербурга;
- Моделирование поведения участников размещения заказа в условиях действий различных правил определения поставщика государственного заказа;
- Разработка комплекса предложений по использованию рассматриваемых правил в практике государственных закупок.

Глава 1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВИЛ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОСТАВЩИКА В КОНКУРСАХ НА ПРАВО ЗАКЛЮЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРАКТА

Первая глава посвящена теоретическим аспектам, изучение которых необходимо для проведения дальнейшего исследования и получения итоговых результатов. Прежде всего, анализируются основные положения, в том числе, задачи и этапы оценки регулирующего воздействия как эффективного инструмента государственного управления. Более того, в главе рассматриваются основные этапы развития системы государственных закупок в Российской Федерации и, прежде всего, основополагающие нормативно-правовые акты, регулирующие в разные периоды времени системы государственных закупок страны. Последний, ключевой пункт первой главы посвящен общему изучению правил оценки предложений поставщика государственного заказа, а также указанию периодов применения данных правил в России.

1.1. Понятие оценки регулирующего воздействия

Государство практически всегда являлось ключевым субъектом экономической деятельности и основной заинтересованной стороной. Те экономические процессы, в которых государство не участвует напрямую, контролируются и управляются им при помощи различных инструментов регулирования. Как правило, это направлено на устранение «провалов рынка», и государственное вмешательство остается практически единственным инструментом для этого.

При этом нормотворческая деятельность, как правило, затрагивает почти все слои населения, а низкое качество этой деятельности ограничивает развитие и благосостояние страны. Стоит отметить, что государственное регулирование влияет очень часто на предпринимательскую деятельность, когда государственные органы регулируют какой-либо рынок, ограничивая, к примеру, его монополизацию. В данном случае, это может быть направлено на усиление конкуренции, усовершенствование технологий, снижение издержек и цен и, в результате, – улучшение благосостояния и качества жизни населения. Однако очень часто сам государственный орган является основным субъектом экономического процесса. В этом случае приходится уже говорить не только о благосостоянии конечного потребителя, но и о расходовании бюджетных средств.

Исходя из вышесказанного, становится понятно, что качество нормативно-правовых актов является ключевым аспектом развития как социальной сферы, так и предпринимательской активности, а в итоге, и благосостоянии страны. Поэтому любой нормативно-правовой акт должен учитывать интересы всех заинтересованных сторон, а также последствия и результаты его введения. Для этого во многих странах, в том числе и

в России, применяется оценка регулирующего воздействия (ОРВ, Regulatory Impact Assessment (RIA) – англ.).

Первоначально, ОРВ рассматривался как инструмент идентификации издержек частного сектора от регулирования, которые следовали бы за процессом снижения регуляторных барьеров на бизнес. Однако, затем понимание ОРВ была пересмотрено, и с простых издержек регулирования фокус сместился на рассмотрение выгод и затрат, а также позитивных и негативных эффектов регулирования³.

Справедливости ради стоит отметить, что разговор об ОРВ нельзя вести без упоминания Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР, OECD), роль которой в развитии изучаемого инструмента, или, скорее даже, института государственного управления трудно переоценить.

Какого-либо единого и точного определения оценки регулирующего воздействия не существует, в том числе и в работах ОЭСР. Пожалуй, наиболее кратким, и в то же время достаточно удачным, является определение, данное в одной из ключевых работ, написанной под эгидой ОЭСР⁴: ОРВ – это процесс систематического выявления и оценки ожидаемых последствий предлагаемого регулирования, с использованием последовательного аналитического метода, такого как оценка выгод и затрат⁵. При этом, что немаловажно, ОРВ представляет собой сравнительный процесс: он основан на определении основополагающих целей предлагаемого регулирования и определении всех мер политики, которые способны достичь их. Все эти возможные альтернативы должны быть оценены с использованием тех же методов, чтобы, в результате, проинформировать лиц, принимающих решения, об эффективности⁶ всех альтернатив.

Можно заметить, что в вышеприведенном определении понимается будущее регулирование, однако, что верно с методологической точки зрения, ОРВ может проводиться и для существующего регулирования, если есть предположение о его недостаточной эффективности и высокой значимости.

Стоит отметить, что ОРВ – это достаточно важная часть процесса управления общественным сектором в современное время и неотъемлемый инструмент усиления «доказательной» политики⁷, когда нормативно-правовой акт принимается только в случае

³ Kirkpatrick C.H. Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation / C. H. Kirkpatrick, D. Parker. – Northampton : Edward Elgar Publishing, 2007. – 1 p.

⁴ Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA) / OECD Publications. – 2008. – 27 p.

⁵ В работах ОЭСР используется понятие BCA – benefit-cost analysis

⁶ В зарубежной литературе, посвященной ОРВ, часто используются два понятия – efficiency и effectiveness.

⁷ Kirkpatrick C.H. Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation / C. H. Kirkpatrick, D. Parker. – Northampton : Edward Elgar Publishing, 2007. – 2 p.

ясного понимания целей и последствий этого принятия. Более того, страны, активно использующие ОРВ в государственной политике, сформулировали 4 основных цели, которые достигаются путем правильного использования ОРВ⁸:

1. Улучшение понимания реального влияния действий государства, включая выгоды и издержки этих действий. Как уже было отмечено, ОРВ является инструментом, прежде всего, доказательной политики, что подразумевает принятие во внимание выгод и затрат и бизнеса, и государства;
2. Интегрирование нескольких политических целей. Регулятор, задавая какое-либо политическое направление, должен принимать в расчет не только собственные цели, но и другие политические действия. В данном случае, ОРВ может выступать не только как аналитический инструмент, но и как координационный, позволяя связать разные интересы, к примеру, политику и экономику, что немаловажно, особенно в условиях расхождения их целей;
3. Повышение прозрачности, в том числе за счет консультаций. Привлечение разных групп интересов к принятию решений – крайне важный процесс, соответствующий тенденциям современного государственного управления. Этот процесс проходит в совокупности с увеличением открытости и прозрачности государства.
4. Увеличение подотчетности государственных органов. ОРВ позволяет увеличить вовлеченность и подотчетность политиков на все уровнях власти. При этом ОРВ влечет за собой повышение уровня ответственности регулятора.

Безусловно, реализация ОРВ является достаточно трудной задачей, поэтому для ясного понимания необходимо определить основные задачи, которые ставит перед собой ОРВ:

- Описание проблем и целей регулирования. На данном этапе регулятор должен четко и ясно оценить почву для введения регулирования. Вполне возможно, что реальные проблемы не столь значимы, и необходимость в регулировании исчезнет;
- Описание регуляторных и нерегуляторных альтернатив достижения целей. Выявление различных альтернатив – одна из ключевых задач ОРВ, нацеленная на поиск всех возможных путей, и последующий выбор наиболее эффективного со всех точек зрения;

⁸ RIA in OECD: best practices / OECD Publications. – 1997. – 280 p.

- Оценка значимости позитивного и негативного влияния, включающая в себя оценку выгод и затрат для потребителей, бизнеса и иных групп интересов. На данном этапе регулятор должен с помощью различных инструментов (например, при оценке финансовых аспектов возможно использование метода дисконтирования будущих денежных потоков) оценить влияние всех альтернатив;
- Консультации с основными группами интересов. Безусловно, создание эффективного регулирования невозможно без принятия во внимание мнения всех заинтересованных сторон. Данный этап сильно связан с риском, прежде всего, оппортунистического поведения, о чем будет сказано позднее, но выполнение этой задачи необходимо;
- Рекомендация выбранной альтернативы с пояснением причин выбора⁹;
- Прогноз и оценка эффектов принимаемого нормативно-правового акта для их дальнейшего сравнения с реальной ситуацией. Данный этап не является обязательным для выполнения, как предыдущие, и носит, зачастую, академический характер, позволяющий регулятору понять, насколько эффективно проводится ОРВ в ведомстве, регионе или стране целом. Однако, он позволяет изменить политику в отношении реализации ОРВ при неудовлетворительных результатах и улучшить уже разработанные нормативно-правовые акты.

Важно отметить, что выполнение всех этих задач, которые сопутствуют применению ОРВ, должны выполняться с учетом общей цели ОРВ: выявление необходимости какого-либо регулирования в целом и оценка эффективности этого регулирования. Ниже будет рассмотрен пример России, где еще зарождающееся применение ОРВ, во многом, теряет смысл из-за некорректной общей политики реализации ОРВ и недобросовестного выполнения вышеупомянутых задач.

Не менее важно то, что регулирование должно осуществляться только в том случае, когда ожидается улучшение экономического и социального благосостояния общества. Это условие выполнится, если выгоды от регулирования для всех членов общества больше, чем общая сумма расходов, учитывая всевозможные последствия для всех сторон. Одним из основных принципов ОРВ является то, что она должна проводиться с точки зрения всего общества, а не просто отдельных групп, которые могут лоббировать собственные интересы.

⁹ Kirkpatrick C.H. Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation / C. H. Kirkpatrick, D. Parker. – Northampton : Edward Elgar Publishing, 2007. – 4 p.

Исходя из этого, возникает логичный вопрос о ситуациях, при которых необходимо проводить регулирование вообще. Одной из ситуаций, как уже упоминалось вначале, являются провалы рынка. Когда граждане в состоянии удовлетворить свои потребности за счет участия в хорошо функционирующих рынках поставок товаров и услуг, на основе информированной оценки качества продукта и его стоимости, участие государства обычно не требуется. Однако эти условия не всегда применимы, и регулирование часто рассматривается в ответ на «провалы рынка». Там, где есть провал рынка, предположение, что конкурентные рынки будут давать хорошие результаты для общества, может быть ошибочным. В этих случаях регулирование может потребоваться для повышения эффективности работы рынка.

Необходимо отметить, что регулятор должен, прежде всего, доказать, что такой провал рынка существует в действительности и посчитать эффективность от регулирования, которое не должно быть меньше затрат на это регулирование.

Помимо провалов рынка регулирование может быть направлено и на обеспечение справедливости и другие социальных целей¹⁰, которое реализуется как способ улучшения положения отдельных групп в обществе, в том числе бедных и других уязвимых групп населения. В некоторых случаях, может быть целесообразным ввести регулирование даже несмотря на то, что расходы на него будут больше финансовых выгод. При этом ОРВ помогает сделать прозрачным процесс определения того, кто извлекает выгоду и кто будет нести расходы. Стоит уточнить, что в этом случае, проводя оценку выгод и затрат, очень важно максимально верно оценить показатели, неподдающиеся количественной оценке.

Очевидно, что эффективное применение ОРВ может столкнуться с вызовами при его реализации, наиболее распространенные из которых:

- Некорректное использование техник оценивания, в частности, оценка выгод и затрат часто используются неверно;
- Во избежание административных проблем, ОРВ необходимо использовать только для тех регулирующих актов, реализация которых сопряжена с высоким влиянием на общество и имеет хорошие перспективы к изменению последующих результатов;
- ОРВ зачастую реализуется отдельно от или вовсе без включения консультационного процесса, который серьезно снижает эффективность ОРВ¹¹.

¹⁰ Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA) / OECD Publications. – 2008. – 27 p.

¹¹ OECD Regulatory Policy Outlook 2015 / OECD Publications. – 2015. – 226 p.

Более того, как уже кратко упоминалось ранее, применение ОРВ как инструмента повышения качества государственного вмешательства сопряжено с рядом рисков, выраженные, прежде всего, в поведении заинтересованных сторон, которые участвуют в разработке нормативно-правового акта. Связано это с тем, что часть заинтересованных сторон может проиграть от прозрачности принимаемых решений, которую подразумевает ОРВ. Соответственно, в условиях асимметрии информации и невозможности получения информации другими заинтересованными сторонами, часть игроков может снизить эту самую прозрачность путем либо запрета на введение какой-либо нормы в предлагаемом регулирующем документе, либо воспользоваться отсутствием информации у других игроков.

Иными словами, в условиях недублируемости источников информации, практически всегда часть информации о рисках, выгодах и издержках предоставляется теми, кто либо проиграет, либо выиграет от сохранения или изменения текущей ситуации. Нейтрализовать данный риск можно путем предоставления реальных оценок выгод, издержек и рисков независимыми экспертами, которые бы могли получить информацию из адекватных, релевантных источников¹². Также к одной из проблем можно отнести и случай, когда интересы группы и интересы представителя этой группы, который участвует в обсуждении, не совпадают.

Однако, несмотря на вышеупомянутые проблемы и риски, ОРВ является очень эффективным инструментом принятия политических или иных решений. Связано это с теми преимуществами, которые дает реализация ОРВ, ключевые из которых:

- Снижение издержек государства, субъектов предпринимательской деятельности и иных заинтересованных сторон;
- Улучшение делового климата и усиление предпринимательской активности;
- Повышение доверия граждан и бизнеса к принимаемым регуляторным решениям государства;
- Снижение рисков возникновения коррупции.

В связи с положительным эффектом от реализации ОРВ, как уже было сказано ранее, многие развитые страны давно используют ОРВ в практике государственного управления. В странах ОЭСР ОРВ используют уже более 20 лет, в частности, во Франции и Швейцарии, где ОРВ закреплена в Конституции этих стран. Что касается России, то здесь ОРВ

¹² Крючкова П. В. Оценка регулирующего воздействия и модернизация системы государственного регулирования / П. В. Крючкова, А. Е. Шаститко // *Общественные науки и современность*. – 2006. – №4 – С. 21-31

применяется всего несколько лет, однако об определенных результатах, в том числе, и проблемах, можно говорить уже сейчас.

Постановление Правительства РФ от 15 мая 2010 г. № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» ввело ОРВ в российскую нормотворческую деятельность. В 2012 году вышел Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», с которого и началось реальное развитие ОРВ. Данный указ ввел публичные обсуждения проектов нормативно-правовых актов, и положил начало распространению применения ОРВ в регионы¹³. Основным же нормативно-правовым актом, регулирующим реализацию ОРВ в РФ, является Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 "О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации".

На момент окончания 2015 года, согласно статистике, за весь период использования ОРВ (с 2010 года) было проведено более 4600 заключений об ОРВ, 37% из которых – отрицательные, а по регионам только за 2015 год проведено более 5500 заключений об ОРВ, 15% которых – отрицательные. Отчасти, из этого можно судить о распространении ОРВ среди законодателей¹⁴.

Однако, высокое распространение института ОРВ в России и такое большое число подготовленных заключений многими экспертами рассматривается как минус, что, частично подтверждается указанными ранее вызовами ОРВ, один из которых – необходимость его использования только в случае сильного влияния ОРВ на общество. Возможно, проблема заключается в самом объекте оценки, а это любой нормативно-правовой акт, который влияет на предпринимательскую деятельность¹⁵. Интересно, что количество заключений об ОРВ в других странах, в т.ч. странах ОЭСР, значительно ниже. Так, к примеру в США ежегодно составляется не более 500 отчетов, а в ЕС всего около

¹³ Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 12.04.2016)

¹⁴ Обзор работы Минэкономразвития России в сфере оценки регулирующего воздействия за 2015 г. [Электронный ресурс] // Минэкономразвития РФ. – Режим доступа: <https://orv.gov.ru/Content/Item?n=11916> (дата обращения: 06.04.2016)

¹⁵ О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия: Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 09.04.2016)

100¹⁶. Принимая в расчет тот факт, что в России институт ОРВ, очевидно, еще полностью не сформировался, подобная разница кажется, отчасти, пугающей и говорит, скорее, не об успешном распространении ОРВ в России, а о колоссальном бремени для регуляторов, которые вынуждены составлять заключения в большом объеме.

Возможно, частично, именно высокая нагрузка на законодателя привела и к другим проблемам, о которых говорит и Минэкономразвития РФ¹⁷. В стенограмме круглого стола, посвященного изучению успехов и проблем ОРВ, отмечаются следующие проблемы:

- По части ОРВ Россия перешла на децентрализованную модель, однако у разработчиков проектов нормативно-правовых актов отсутствуют какие-либо стимулы к нормальному проведению ОРВ;
- Введен «маркер важности актов и проектов»¹⁸, направленный, прежде всего, на то, чтобы уменьшить время публичных консультаций для менее важных проектов, и увеличить его для проектов с высокой степенью регулирования. Данный инструмент не работает, так как разработчики проектов, как правило, отмечают средний уровень важности, для того чтобы скрыть расходы для предпринимательства, обезопасив себя на случай выявления этих расходов Минэкономразвития;
- Низкое качество сводных отчетов, которые представляют собой единую форму заключения об ОРВ:
 - Пропущены некоторые разделы отчетов;
 - Расходы не указываются или указывается, что они отсутствуют в совокупности со средней степенью влияния, которая подразумевает расходы;
 - Отчеты заполняются некорректно;
 - Более половины сводных отчетов не имеет информации о публичных консультациях, которые, к слову, порой просто не проводятся.

Фактически, положения сводного отчета базируются на рекомендациях ОЭСР и содержат все важные аспекты ОРВ. При этом законодатель пренебрегает ими, принимая

¹⁶ Волошинская, А. А. Оценка регулирующего воздействия в России и в мире: одно сходство и семь различий [Электронный ресурс] / А. А. Волошинская // Государственное управление. Электронный вестник. – 2015. - № 49. – Режим доступа: <http://e-journal.spa.msu.ru/> (дата обращения: 12.05.2016)

¹⁷ Шаститко, А. Е. Оценка регулирующего воздействия: повышение эффективности государственного управления или выполнение формальности? [Электронный ресурс] / Шаститко А. Е. и др. // Стенограмма круглого стола от 28.11.13. – Режим доступа: <http://elibrary.ru/> (дата обращения: 27.03.2016)

¹⁸ Отображает степень регулирующего воздействия: высокая, средняя, низкая важность

ОРВ за обычную формальность. В стенограмме указывается, что 87%¹⁹ всех сводных отчетов содержали очевидные ошибки.

Справедливости ради стоит отметить, что вступило в силу Постановление Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты правительства российской федерации», которое, с одной стороны, может искоренить самые очевидные проблемы реализации ОРВ в России, с другой, сократило, в определённой степени, объем необходимых заключений об ОРВ, частично отменив необходимость их проведения в ряде случаев²⁰.

В сухом остатке получается, что оценка регулирующего воздействия – один из немногих реально работающих институтов государственного управления и введение его, в том числе, Россией является абсолютно верным шагом на пути к улучшению регулирования. Однако законодатели (к слову, не только в нашей стране) должны понимать, что ОРВ – это не просто формальность, а работающий инструмент, который при правильном применении способен значительно улучшить регулирование, в частности, деятельности, затрагивающей интересы предпринимателей.

Относительно предмета исследования, то есть правил определения поставщика в конкурсах на право заключения государственного контракта, то ОРВ по ним не проводилась за исключением последнего правила, однако результатом его стало лишь одно изменение. В целом же, данная работа направлена, в том числе, на то, чтобы показать, что оценка регулирующего воздействия (пусть даже, не в таком формализованном виде, как в период 2010 г. – н.в.) либо не проводилась вообще, либо не была проведена должным образом, так как многие из, прежде всего, негативных эффектов использования правил определения поставщика можно было предусмотреть заранее.

ОРВ – комплексный инструмент, и именно поэтому он применяется в данной работе. Безусловно, некоторые присущие ОРВ задачи, как, например, необходимость проведения консультаций с заинтересованными сторонами, в рамках работы не ставятся, однако анализ достоинств, недостатков и последствий анализируемого регулирования, которые выражаются, в том числе, в поведении всех участников конкурса на право заключения государственного контракта, проведен.

Данная направленность ОРВ основана, прежде всего, на подходе к ОРВ стран ОЭСР, который первостепенной задачей при использовании ОРВ ставит анализ последствий для

¹⁹ По состоянию на 2013 год с выборкой в 250 шт.

²⁰ Обзор работы Минэкономразвития России в сфере оценки регулирующего воздействия за 2015 г. [Электронный ресурс] // Минэкономразвития РФ. – Режим доступа: <https://orv.gov.ru/Content/Item?n=11916> (дата обращения: 06.04.2016)

всех сторон, в том числе и для общества. Если же обратиться к цели ОРВ, которая заложена, среди прочего, в методических рекомендациях Минэкономразвития РФ по проведению ОРВ, можно увидеть, что в России основной целью проведения ОРВ является поиск норм регулирования, которые вводят излишние требования, ограничения или запреты для предпринимателя, а выявление регулирования, которое предполагает необоснованные расходы для бюджета и предпринимателей²¹. Данный подход значительно отличается от того, который используется в настоящей работе.

1.2. Развитие системы государственных закупок РФ

Развитие системы государственных закупок России имеет относительно небольшую, но достаточно успешную историю развития. Нельзя сказать, что на текущем этапе развития она оптимальна и в достаточной степени эффективна, однако с момента принятия первых законодательных актов система государственного заказа претерпела множество изменений, и, безусловно, она будет продолжать развиваться и дальше. При этом на данный момент, становление системы государственных закупок можно условно разделить на пять ключевых этапов.

Первый этап: 1992 – 1996 гг.²². В 1992 году было положено начало развития системы закупок РФ. Для этого были приняты несколько нормативно-правовых актов, первым среди которых стал Закон от 28 мая 1992 года N 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд». Данный закон содержал всего 5 статей, которые пояснили, что представляет собой государственный заказ, зачем его стоит использовать, а также что будет, если поставщик нарушит свои обязательства²³.

Для создания условий по реализации вышеупомянутого закона позже был принят Указ Президента Российской Федерации от 07.08.1992 г. № 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы». Данный документ, пожалуй, содержал еще меньше информации, и направлен был, фактически, на создание двух контрактных корпораций – АО «Росконтракт» и АО «Росхлебопродукт», которые имели полностью финансируемый государством уставный капитал, и были созданы для осуществления государственных закупок²⁴. Помимо этих, были приняты и иные нормативно-правовые акты, однако, что

²¹ Об утверждении методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов РФ и экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ: Приказ Минэкономразвития РФ от 26.03.2014 г. N 159 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 16.05.2016)

²² Иванов, А. Е. Современный этап развития системы государственных закупок Российской Федерации: эффективность аукциона и коррупционность конкурса / А. Е. Иванов // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. – 2011. – № 6. – С. 31 – 45.

²³ О поставках продукции и товаров для государственных нужд: Закон от 28.05.1992 N 2859-1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 12.04.2016)

²⁴ О мерах по формированию Федеральной контрактной системы: Указ Президента РФ от 07.08.1992 № 826 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 13.04.2016)

более важно, государственные закупки по-прежнему не носили для экономических агентов обязательного характера.

Второй этап: 1997 – 2005 гг. Данный этап характеризуется, прежде всего, принятием Указа Президента РФ от 8 апреля 1997 года №305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд». Положения данного Указа, во многом, основывались на «Типовом законе о закупках товаров и услуг» (Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services), принятом в 1994 году Комиссией по праву международной торговли ООН (ЮНСИТРАЛ).

Более того, в 1999 году был принят ФЗ №97 от 6 мая 1999 г. «Об организации конкурсов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». Таким образом, в данный период выстроилась основа той системы, которую сейчас можно наблюдать. Нормативно-правовые акты подразумевали использование различных форматов торгов, таких как открытые и закрытые конкурсы, запрос котировок и др. Закон 97-ФЗ комплексно регламентировал процедуру проведения конкурсов, однако ключевой проблемой являлось то, что он регламентировал только закупки на федеральном уровне, что понятно даже из его названия. Более того, до 2006 года, по оценкам экспертов, только лишь 1% всех государственных закупок были проведены честно²⁵.

«Как это сделать – давно известно. Тендеры могут проходить тихо, без рекламы. Или условия для участия в тендере могут быть выставлены таким образом, чтобы победила конкретная фирма» [Процитировано по: McHenry, Pryamonosov].

Третий этап: 2006 – 2009 гг. Данный период можно считать ключевым в развитии российской контрактной системы, так как был принят во многом самостоятельный и отличный от международных актов Федеральный закон от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Широко обсуждаемый в деловой среде, закон 94-ФЗ внес значительные изменения в систему размещения государственных закупок страны, и был, во многом, направлен на уменьшение коррупционной составляющей, развитие государственных закупок как способа обеспечения государственных нужд, а также был призван обеспечить равный доступ участников к осуществлению государственного контракта.

К ключевым изменениям закона 94-ФЗ можно отнести следующее:

²⁵ Emerging electronic procurement in Russia's regional governments / W. K. McHenry, D Pryamonosov // Journal of public procurement. – 2010. – Vol. 10, Issue 2. – P. 211-236

- Запрет на квалификационный отбор участников конкурса (разрешено только в очень небольшом ряде случаев в форме квалификационных критериев)²⁶. Данное изменение можно отнести к одному из самых спорных, так как оно вызвало наибольший резонанс. Причина нововведения понятна – до этого квалификационный отбор активно использовался недобросовестными заказчиками в собственных корыстных целях, позволяя убрать определенных участников из конкурса. При этом, как отметил Всемирный Банк в своем отчете²⁷, отмена квалификационного отбора является основным недостатком нового закона 94-ФЗ. Квалификационный отбор Всемирным Банком рассматривается как обязательный элемент государственных закупок и создания здорового и сильного делового сообщества. Более того, Всемирный Банк рекомендует в качестве обязательного критерия использоваться данные о годовом обороте компании, что позволит гарантировать выполнение контракта, отсекая при этом фирмы-однодневки;
- Преобладание ценового критерия над критериями качества. Это является недостатком, особенно, в тех случаях, когда качественные критерии более важны. С другой стороны, логика составителей закона ясна – лучше сделать акцент на количественных показателях, снижая долю критериев, требующих экспертной оценки;
- Практическая невозможность проверки истинности указанных поставщиком сведений в период торгов. Заказчику очень трудно в сжатые сроки (10 дней при проведении аукциона и 20 дней при проведении конкурса) провести полную проверку сведений, при этом закон запрещает требование документов у поставщика, которые бы подтвердили истинность сведений²⁸. Это, в итоге, может приводить к демпингу, некачественному выполнению контракта или вовсе – срыву сделки. При этом инструменты защиты заказчика, как будет упомянуто ниже, работают недостаточно эффективно;
- Введение ряда механизмов, направленных на защиту заказчика от недобросовестного поведения участников торгов. Закон 94-ФЗ

²⁶ О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 16.04.2016)

²⁷ World Bank Assessment of the Novelities of the Russian Procurement Legislation in Comparison with Procurement Regulation in Other Developed Countries / World Bank. – 2007

²⁸ Федеральный закон №94-ФЗ: возможные направления совершенствования / Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2010. – №7 (247) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://elibrary.ru/> (дата обращения: 18.04.2016)

предусматривает весьма небольшой ряд механизмов (к их числу можно отнести финансовое обеспечение и судебные санкции, а также внесение участника в реестр недобросовестных поставщиков), однако они явно недостаточны. Финансового обеспечения не хватит для того чтобы покрыть все издержки, связанные со срывом контракта, а реестр недобросовестных поставщиков либо неохотно используется заказчиками, либо может обходиться поставщиками путем создания вышеупомянутых фирм-однодневок.

Также в этот период был введен в использование достаточно низкой ценовой порог резервной цены, превышение которого обязывает проводить тендер – 100 тыс. руб. С одной стороны, данное действие направлено на более эффективное использование бюджетных средств и стремление повысить качество получаемых заказчиком товаров и услуг, но с другой стороны, чем ниже начальная цена контракта, тем менее выгодно проводить тендер, принимая в расчет стоимость их организации. Более того, проведение торгов связано не только с денежными, но и временными издержками, и во многих случаях намного быстрее и дешевле проводить закупку у одного поставщика без проведения тендера²⁹;

Еще одним, не менее важным новшеством закона 94-ФЗ, стало введение аукционов как основного способа размещения государственного заказа. При этом до 2009 года применялся очный аукцион.

В целом, согласно закону 94-ФЗ, могли применяться следующие способы размещения государственного заказа:

1. Конкурс. Согласно закону, под конкурсом понимаются торги, победитель которых предложил лучшие условия исполнения контракта³⁰. Конкурс, как правило, является открытым, но в небольшом ряде случаев, в том числе, если сведения конкурса представляют собой государственную тайну, проводится закрытый конкурс. При этом в конкурсе критериями оценки выступают как стоимостные, так и нестоимостные критерии;
2. Аукцион. По аналогии с конкурсом, он может быть открытым или закрытым, и представляет собой торги, побеждает в которых поставщик, предложивший лучшую (наименьшую) цену исполнения контракта;

²⁹ К примеру, в западной литературе можно встретить понятие negotiated contract (agreement) – контракт, заключаемый без проведения конкурсной процедуры

³⁰ О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 16.04.2016)

3. Запрос котировок. Способ размещения заказа, при котором все поставщики предоставляют единственную заявку. Побеждает участник, предложивший наименьшую цену контракта³¹. В отличие от очного или электронного аукциона, данный способ размещения заказа более простой, не требует множества подтверждающих документов;
4. Размещение заказа на товарной бирже. Использование данного способа размещения заказа возможно, если начальная стоимость контракта 5 млн. руб. и более, при этом процедура размещения товара на бирже определяется иными нормативно-правовыми актами.

Четвертый этап: 2009 – 2014 гг. Ключевым моментом данного этапа является переход к электронным аукционам как одного из основных способов размещения государственного заказа и отказ от очных аукционов. Более того, в 2009 году были приняты новые правила оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт, регламентированные Постановлением Правительства РФ от 10.09.09 г. №722. Данное нововведение оказало не меньшее влияние на эффективность конкурсных процедур, чем закон 94-ФЗ, однако подробно методы оценки конкурсных заявок будут проанализированы позднее. Также в этот период был принят Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», который регламентирует закупку товаров государственными корпорациями, государственными компаниями, субъектами естественных монополий и пр.³².

Пятый этап: 2014 г. – н.в. Текущий этап развития системы государственных закупок характеризуется, прежде всего, вступлением в силу в 2014 году Федерального закона от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Данный закон, безусловно, не идеален, но он продемонстрировал положительную тенденцию развития контрактной системы России и, в совокупности с Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1085 «Об утверждении правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения

³¹ Иванов, А. Е. Продажа и приобретение товаров путем аукциона: идентификация специфичности, Академическое приложение к журналу / А. Е. Иванов // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. – 2009. – № 2. – С. 2 – 10.

³² О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: федер. закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ (ред. от 13.07.2015) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 22.04.2016)

государственных и муниципальных нужд», повысил, пусть и немного, эффективность государственных закупок, прежде всего, по части экономии бюджетных средств.

В целом, закон 44-ФЗ перенял основные положения закона 94-ФЗ, внося ряд изменений, которые, во многом, были направлены на устранение недостатков закона 94-ФЗ:

- Введение ясной системы кратко-, средне- и долгосрочного планирования государственных закупок заказчиком³³;
- Обязательство поставщика по предоставлению финансового обеспечения заявки. Ранее такая норма так же была, однако в новом законе она более формализована и структурирована;
- Реестр недобросовестных поставщиков теперь содержит информацию не только о самом юридическом лице, что открывало ранее участникам конкурса возможности для обхода реестра, но и о его учредителях и управляющих органах. Таким образом, законодатель снижает стимулы поставщика к недобросовестному поведению, ведущему к некачественному исполнению или срыву контракта;
- Введение возможности заключения устного контракта в закрытом перечне случаев, ключевой из которых – начальная сумма контракта не превышает 100 тыс. руб., при этом контракт исполняется сразу после заключения;
- Усиление антидемпинговых мер, в частности, если начальная цена контракта более 15 млн. руб., при этом поставщик снизил ее на 25% и более, он обязан предоставить денежное обеспечение, превышающее в 1,5 раза обеспечение исполнения контракта, указанное в договоре. При таком же уровне снижения цены, но при начальной цене менее 15 млн. руб. – либо финансовое обеспечение в таком же объеме, либо подтверждающую добросовестность поставщика информацию;
- Возможность одностороннего расторжения контракта, если это предусмотрено контрактом и не противоречит нормативно-правовым актам РФ, в том числе Гражданскому Кодексу РФ³⁴.

³³ Богачев, П. В. Новое в осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд: анализ общих положений нового законодательства / П. В. Богачев // Глобальный научный потенциал. Правовое регулирование. – 2013. – №9 (30). – С. 92 – 95.

³⁴ Составлено по: О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 05.04.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.04.2016)

Безусловно, ряд изменений нового закона коснулись и способов размещения государственного заказа. Так, в ст. 24 закона 44-ФЗ указаны следующие конкурентные способы определения поставщика:

1. Конкурсы
 - a. Открытый конкурс
 - b. Конкурс с ограниченным участием
 - c. Двухэтапный конкурс
 - d. Закрытый конкурс
 - e. Закрытый конкурс с ограниченным участием
 - f. Закрытый двухэтапный конкурс
2. Аукционы
 - a. Электронный аукцион
 - b. Закрытый аукцион
3. Запрос котировок
4. Запрос предложений³⁵

Как видно из списка, появился ряд новых способов определения поставщика. В частности, заказчик в ряде случаев должен выбирать поставщика путем проведения конкурса с ограниченным участием, при котором победитель такого конкурса может быть выбран только из числа тех, кто прошел предквалификационный отбор.

Более того, по новому закону конкурс может быть двухэтапным. В данном случае, ключевым моментом является то, что участник конкурса подает на первом этапе заявку без указания предложенной цены, проходя квалификационный отбор³⁶. Заказчиком данный способ может использоваться в ряде работ, при котором уточнение характеристик объекта контракта сопровождается необходимостью обсуждения с участниками закупки.

Что касается аукциона, самым распространенным его видом является электронный аукцион (очные аукционы ранее уже были отменены), реализуемые на электронных торговых площадках. Заказчик может использовать данный способ, если критерии определения победителя можно оценить количественно, а требования можно четко и ясно изложить. Основываясь на определении аукциона, единственный и основной критерий – цена.

³⁵ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 05.04.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.04.2016)

³⁶ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 05.04.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.04.2016)

Аукцион, в частности, в электронной форме, – самый распространенный способ размещения государственного заказа, что подтверждается данными, приведенными в Таблица .

Таблица 1 "Распределение количества заключенных контрактов по основным конкурентным способам определения поставщика для закупки товаров для государственных нужд, % от общего объема "

| Способ определения поставщика | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------------------------------|-------|------|------|
| Электронный аукцион | 53,37 | 57 | 75 |
| Открытый конкурс (всех типов) | 4,52 | 3,8 | 3,5 |

Составлено по: Росстат

Электронный аукцион в количественном выражении более чем в 10 раз преобладает над открытым конкурсом, а в 2014 году более чем в 20 раз (в случае с 2014 г. подразумевается открытый конкурс, открытый конкурс с ограниченным участием и двухэтапный открытый конкурс).

При этом необходимо отметить, что преобладание аукциона в электронной форме над открытым конкурсом по части общей стоимости заключенных контрактов по данным способам определения поставщика гораздо меньше. Более того, из Таблицы 2 можно увидеть тенденцию увеличения данного показателя в процентном соотношении у открытого конкурса и уменьшения у электронного аукциона.

Таблица 2 "Распределение цен заключенных контрактов по основным конкурентным способам определения поставщика для закупки товаров для государственных нужд, % от общего объема "

| Способ определения поставщика | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------------------------------|------|------|------|
| Электронный аукцион | 56,6 | 56 | 54,6 |
| Открытый конкурс (всех типов) | 27,8 | 22,1 | 33,8 |

Составлено по: Росстат

Более высокая доля открытого конкурса в общей стоимости заключенных контрактов по сравнению с количеством тендеров связана с высокой средней стоимостью контрактов, заключенных по итогам конкурса, в сравнении с аукционом. Из Таблицы 3 можно увидеть, что средняя цена кардинально отличается.

Таблица 3 "Средняя цена заключенных контрактов по основным конкурентным способам определения поставщика для закупки товаров для государственных нужд, тыс. руб."

| Способ определения поставщика | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Электронный аукцион | 4302 | 3067,1 | 1984,6 |
| Открытый конкурс (всех типов) | 23429 | 18346,7 | 26021 |

Составлено по: Росстат

При этом, безусловно, освоение через электронные аукционы более половины всех бюджетных средств, которые идут на осуществление государственных закупок конкурентным способом, приводит к вопросу – насколько эффективная эта процедура?

В ряде статей отмечается, что далеко не всегда³⁷. Связано это с тем, что более качественный товар (работа, услуга) обходится поставщику дороже, из чего можно сделать вывод о том, что аукцион, направленный на поиск поставщика, предложившего наименьшую цену, тем самым приводит к закупке наименее качественного товара.

Данный вывод усугубляется предположением о том, что не все участники размещения заказа являются добросовестными: аукцион, как таковой, как уже было сказано, направлен на поиск контракта с наименьшей ценой, что понимает и поставщик. Это может стимулировать его к демпингу, что определенным образом скажется затем на заказчике, который будет вынужден либо понести транзакционные издержки, разорвав контракт, либо смириться со снижением заложенных в документации качественных или иных показателей.

Не менее важным фактом является и то, что участие в аукционе поставщиков, предоставляющих менее качественный товар с меньшими издержками может привести к отказу от участия поставщиков высококачественного товара, которые понимая, что вероятнее всего проиграют, не захотят нести транзакционных издержек.

В результате, становится необходимым увеличение роли открытого конкурса как способа определения поставщика в сравнении с аукционом. Поэтому так важно, чтобы открытый конкурс осуществлялся наиболее эффективным образом. Помимо нормативно-правовых актов, в т.ч. 94-ФЗ и 44-ФЗ, которые имеют основополагающее значение для системы государственных закупок страны, очень важную роль играют подзаконные акты,

³⁷ Иванов, А. Е. Об использовании аукционов в государственных и муниципальных закупках / А. Е. Иванов // Вопросы ГМУ. – 2010. – № 2. – С. 56 – 65.

регулирующие правила определения поставщика, которые будут подробно проанализированы далее.

1.3. Правила определения поставщика. Общие положения

Зачастую для заказчика, который инициирует тендер на осуществление государственного контракта, важным аспектом является не только цена реализации контракта, но и неценовые факторы, например, технические характеристики. Исходя из этого, основной целью покупателя является поиск будущего поставщика государственного заказа, который бы предложил лучшее соотношение «цена-качество». Это, фактически, основное принципиальное отличие конкурса от аукциона, также применяемого в России, где главным критерием заказчика при выборе предложения является наименьшая цена.

В случае с конкурсом цена не является основным и единственным приоритетом для покупателя. Помимо цены, заказчика интересует еще и качество выполнения заказа. Для поиска такого предложения, которое бы соответствовало цели покупателя, как правило, используется балльная система оценивания заявок участников конкурса. В данных условиях, основной задачей покупателя является наиболее эффективное использование этого инструмента (балльной системы).

Для того чтобы объяснить алгоритм применения балльной системы, предположим, что существуют $n+1$ критериев, один из которых цена (p) и n критериев качества (q). Соответственно, каждой заявке участника конкурса $a = (q_1, \dots, q_n; p)$ можно сопоставить число $U(a)$, которое является итоговым результатом балльной оценки каждой заявки. Таким образом,

$$U(a) = \sum_{j=1}^n w_{q_j} Q_j + w_p P, \quad (1.1)$$

$$\sum_{j=1}^n w_{q_j} + w_p = 1 \quad (1.2)$$

Где:

w_{q_j} и w_p – веса критериев качества и цены, установленные заказчиком в соответствии со своими предпочтениями и законодательными ограничениями, если таковые имеются;

Q_j и P – балльные оценки по нестоимостным и ценовому критериям.

Таким образом, оценка заявки – это сумма произведений весов критериев на балльные оценки предложения поставщика по этим критериям. Получившиеся результаты по предложениям участников ранжируются от большего к меньшему с целью определения лучшего, которому соответствует наибольшее количество баллов.

Безусловно, пока остается открытым вопрос того, каким образом количественные предложения поставщиков переводятся в соответствующие балльные оценки. Пока что, необходимо отметить, что существуют два общих вида правил начисления баллов:

1. когда участник конкурса заранее, еще до вскрытия конвертов, может точно посчитать количество баллов, которое он получит, например, по ценовому критерию;
2. когда количество набранных баллов участник конкурса может узнать только после вскрытия конвертов и оценки заявок всех участников.

Выбор того или иного правила начисления баллов коренным образом влияет на поведение участников, выбор поставщика и результат.

Первый вид правил начисления баллов позволяют участнику конкурса *a priori* рассчитать количество баллов, которое он получит, например, по ценовому критерию. Связано это с тем, что расчет баллов по данным правилам зависит только от предложенной участником цены и от начальной цены, и не зависит от предложений других участников. Главным достоинством данных правил является *предсказуемость*, что может играть на руку как участнику конкурса, так и покупателю. Для того чтобы более конкретно описать существующие правила, необходимо ввести понятие MVP – *monetary value of a point*.³⁸ Предсказуемость данного показателя может серьезно помочь участнику конкурса, в условиях ограниченности его бюджета, решить, насколько агрессивно он будет снижать цену.

MVP – это так называемая денежная скидка, которую должен предложить участник конкурса, чтобы получить один дополнительный балл. Формула для расчета MVP следующая:

$$MVP = \frac{(p_0 - p_t)}{w_p \times 100} \quad (2)$$

Где

p_0 – Начальная (максимальная, резервная) цена контракта,

p_t – ценовой порог (максимальное значение цены, снижение до уровня которой принесет участнику конкурса максимальное количество баллов), $0 \leq p_t < p_0$

Исходя из этого, напрашивается ряд существенных замечаний, относительно MVP:

³⁸ Dimitri, N. An Introduction to scoring auctions: N. Dimitri. – International Master in Public Procurement Management, University of Rom Tor Vergata. – 2014. – 14 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://economia.uniroma2.it/public/ppm/files/lecture%20content/MasterEBRDScoreAuctionsDimitri2014.pdf> (дата обращения: 24.04.2016)

1. Размер MVP зависит от резервной цены и ценового порога. Соответственно, чем больше разница между двумя этими показателями, тем больше будет MVP;
2. Величина MVP также зависит и от веса критерия, который установлен заказчиком. Чем меньше вес ценового критерия, тем больше значение MVP;
3. Чем выше MVP, тем больше участнику придется заплатить за получение дополнительного балла, а значит, более выгодно направлять свои ресурсы (в т.ч. денежные средства) на улучшение своих показателей по неценовым критериям.

Соответственно, к правилам начисления баллов, при которых значение MVP можно рассчитать заранее, относят, прежде всего:

Линейное начисление баллов (*Linear scoring*)³⁹:

$$P_i = \frac{(p_0 - p_i)}{(p_0 - p_t)} \times N \quad (3)$$

Где:

P_i – балльная оценка ценового предложения участника конкурса,

p_i – цена контракта, предложенная участником конкурса,

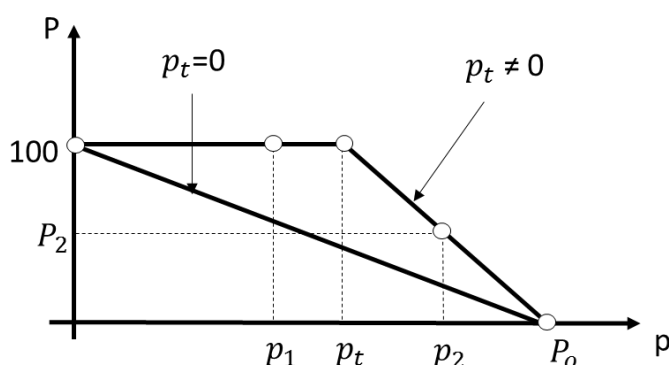
p_0 – Начальная (максимальная, резервная) цена контракта,

p_t – ценовой порог (максимальное значение цены, снижение до уровня которой принесет участнику конкурса максимальное количество баллов), $0 \leq p_t < p_0$

N – максимальное количество баллов, которое можно получить по критерию (в России $N=100$).

Рассмотрим графическую иллюстрацию линейного правила.

Рис. 1 Линейное правило начисления баллов



³⁹ Dimitri, N. Scoring rules. Handbook of procurement / ed. by N. Dimitri, G. Piga, G. Spagnolo. – Cambridge, UK [et al.]: Cambridge University Press. – 2006. – p. 293-321.

Как видно из графика, существует два варианта применения линейного правила начисления баллов:

1. С установлением ценового порога ($p_t \neq 0$)
2. Без установления ценового порога, то есть $p_t = 0$. В этом случае, для того чтобы получить максимальный балл по ценовому критерию, участник должен снизить цену до нуля.

Рассмотрим первый случай. В случае, если ценовой порог (price threshold – англ.) установлен, участнику имеет смысл снижать цену только до достижения данного уровня, так как большее снижение не принесет ему баллов, а значит, не увеличит преимущество над конкурентами в конкурсе. При этом, MVP – денежная стоимость балла, в данном случае будет ниже, так как участнику, для того чтобы получить один дополнительный балл, необходимо сделать меньшую ценовую скидку.

Во втором случае, при нулевом ценовом пороге, участник, для того чтобы получить максимальный балл, должен снизить цену до нуля, что, естественно, на практике не происходит. Что касается MVP, в данном случае данный показатель выше, чем в первой ситуации. Это означает, что участнику намного дороже обходится получение тех же баллов, которые он получает при наличии ненулевого ценового порога.

Резюмируя, можно выделить следующий ряд особенностей, присущих линейному начислению баллов:

- Участник может *a priori* рассчитать полученное количество баллов, размер денежной скидки (MVP) и сделать выводы по поводу того, каким образом реализовывать свои ресурсы (прежде всего, денежные) – улучшать баллы по ценовому или неценовым критериям;
- Покупатель (заказчик) улучшает свое положение тем, что участник знает MVP и может предложить лучшее соотношение «цена-качества»;
- Участник получает максимальный балл по цене, только снизив цену до ценового порога. Минимальный балл – при выставлении цены равной резервной;
- В случае ненулевого ценового порога, заказчик должен правильно выбрать его уровень, чтобы получить лучшие ценовые предложения.

В случае со вторым видом правил начисления баллов, количество набранных баллов (P, Q) можно узнать только после вскрытия конвертов и рассмотрения предложений всех участников конкурса. Соответственно, значение MVP вычислить, в данном случае, не представляется возможным.

Для объяснения правил введем также следующие обозначения, предположив, что существует M поставщиков и есть только один критерий качества q , тогда заявки выражаются как $(q_1, p_1), \dots, (q_M, p_M)$.

$$q_{\min} = \min q_i, \quad q_{\max} = \max q_i, \quad p_{\min} = \min p_i, \quad p_{\max} = \max p_i$$

Где $i \in 1, \dots, i, \dots, M$

Соответственно, к правилам начисления баллов, при использовании которых вычислить MVP *a priori*, среди прочего, относят:

Начисление баллов по наименьшей заявке (*Lowest bid scoring*) и

начисление баллов по наибольшей заявке (*Highest bid scoring*)

$$P = \frac{p_{\min}}{p_i} \times N \quad (4)$$

$$Q = \frac{q}{q_{\max}} \times N \quad (5)$$

Начисление баллов по наименьшей заявке – правило, при использовании которого итоговое значение баллов P , которое получает участник по ценовому критерию, помимо собственного, зависит только от p_{\min} и не зависит от p_0 . Очевидно, что это правило можно использовать, когда заказчик затрудняется определить начальную цену контракта. Это может быть связано, например, с отсутствием полной информации, которая бы позволила установить резервную цену, или с неустойчивостью закупочных цен на товар или услугу, когда цена в период установления начальной цены и в период подачи конкурсных предложений отличается. Соответственно, данное правило можно использовать и для других убывающих критериев.

Правило начисления баллов по наибольшей заявке используется для возрастающих критериев, таких как опыт поставщика, объем предоставления гарантий и пр.

К особенностям данных правил можно отнести следующее:

- Участник, предложивший лучшее значение по критерию, всегда получает максимальный балл;
- Количество баллов, получаемое участником, зависит, помимо собственного, только от лучшего предложения;
- Непредвиденное изменение окончательного рейтинга в случае, если самая лучшее предложение является аномально низким (для убывающих критериев) или высоким (для возрастающих критериев);
- Правила стимулируют конкуренцию;
- Невозможность заранее высчитать MVP уменьшает шансы заказчику получить лучшее соотношение «цена-качество».

Другим правилом начисления баллов, которое не включает в себя резервную цену, а только предложения других участников, является правило начисления баллов по наибольшему-наименьшему предложению (*Highest bid – Lowest bid scoring*). При использовании данного правила, ценовой балл участника зависит от наибольших и наименьших предложений, сделанных другими участниками.

Начисление баллов по самой высокой и самой низкой заявке

(*Highest bid – Lowest bid scoring*).

$$P = 1 + \frac{(p_{max}-p)}{(p_{max}-p_{min})} \times (N - 1); \quad (6.1)$$

$$Q = 1 + \frac{(q-q_{min})}{(q_{max}-q_{min})} \times (N - 1) \quad (6.2)$$

Формула (6.1) актуальна для убывающих критериев, к примеру, для цены. Соответственно, для возрастающих критериев, таких как опыт (чем больше, тем лучше) применяется формула (6.2).

Исходя из этого, рассмотрим данное правило на графической иллюстрации (Рис. 2-а и Рис. 2-б).

Графическая иллюстрация правила Highest bid – lowest bid scoring для убывающего критерия (Рис. 2-а) и возрастающего (Рис. 2-б)

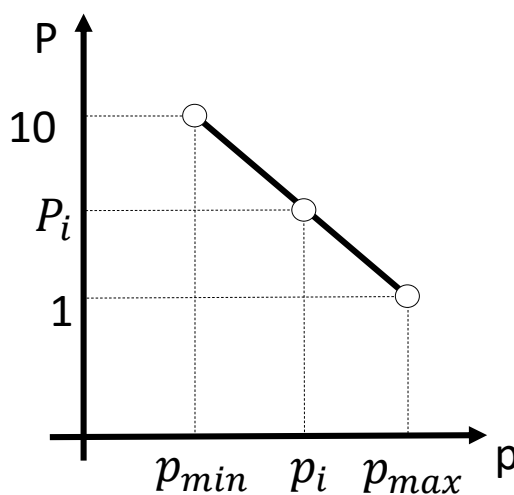


Рис. 2-а

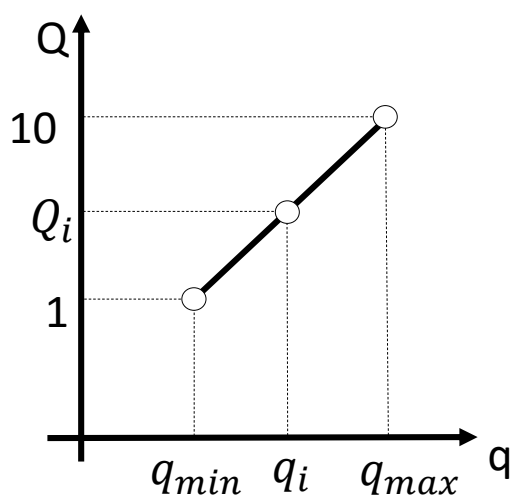


Рис. 2-б

Из графиков видно, что минимально возможный балл участника по критерию составляет 1, максимальный – 10.

Особенности правила начисления баллов по самой высокой и низкой цене:

- В случае, если в конкурсе оценивается только два поставщика, участник, предложивший лучшую цену (даже если она на 1 рубль меньше чем вторая цена), получает все баллы по ценовому критерию, второй – ноль;

- В случае, если оба участника предлагают одинаковую цену, учитывая формулу, в знаменателе которой получается ноль (а на ноль делить нельзя!), оцениваются только неценовые критерии.

Правила оценки предложений поставщиков в Российской Федерации

Правило начисления баллов по наибольшему-наименьшему предложению.

Период: 2000 – 2009 гг.

Функцию регулирования правил начисления баллов участникам конкурса на право заключения государственного контракта начиная еще с 2000 и вплоть до 2009 года, осуществляло Письмо Минэкономки РФ от 2 июня 2000 № АС-751/4-605 «О методических рекомендациях по оценке эффективности проведения конкурса на размещения заказов на поставки товаров для государственных нужд» и «Методических рекомендациях по балльной оценке, конкурсных заявок и квалификации поставщиков, участвующих в конкурсах на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд». При этом, насколько эффективно реализовывались данные правила до вступления в силу в 2006 году закона 94-ФЗ говорить трудно.

Данным Письмом в качестве правила начисления баллов участникам конкурса на право заключения государственного контракта закреплялось правило начисления баллов по наибольшему – наименьшему предложению (*Highest bid – Lowest bid scoring*) (формулы (6.1) и (6.2)). Стоит отметить, что в России данное правило использовалось не только в государственных закупках, но и в государственно-частном партнерстве, которые регулируются в России ФЗ-224 «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и ФЗ-115 «О Концессионных соглашениях». При этом формулы (6.1) и (6.2) в ГЧП были несколько иными:

$$P = \frac{(p_{max} - p_i)}{(p_{max} - p_{min})} \quad (7.1)$$

$$Q = \frac{(q_i - q_{min})}{(q_{max} - q_{min})} \quad (7.2)$$

Для упрощения в работе будут использоваться формулы (7.1) и (7.2).

Формула (7.2) применялась для всех критериев качества, которые можно выразить в количественной форме. В случае, если критерий не поддается количественной оценке, рекомендовалось использовать экспертную оценку, ранжируя результаты по шкале от 1 до 10.

Помимо всего прочего, в Письме также указывается примерные коэффициенты весомости критериев:

1. Цена заявки: 0,65 – 0,85

2. Критерии, характеризующие формы, порядок и сроки осуществления поставки товара: 0,1 – 0,2
3. Критерии, характеризующие функциональные и эксплуатационные свойства товара: 0,05 – 0,1
4. Прочие критерии: 0,00 – 0,05

Данное распределение весов играет очень важную роль при применении данного правила, что подробно будет рассмотрено во второй главе.

Правило линейного начисления баллов. Период: 2010 – 2013 гг.

В 2009 году было принято Постановление Правительства РФ от 10.09.2009 №722 «Об утверждении Правил оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт (гражданско-правовой договор бюджетного учреждения) на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков»⁴⁰. Данное Постановление было принято во исполнение ФЗ-94, и включало в себя новый алгоритм начисления баллов участникам конкурса.

Этим новым алгоритмом стало правило *линейного начисления баллов*. При этом Постановление № 722 уменьшило минимальные границы для веса ценового критерия – $\geq 35\%$, тогда как в Письме Министерства экономики РФ от 2000 г. данный показатель должен был варьироваться от 65% до 85%.

Если рассматривать неценовые критерии, то данный нормативно-правовой акт подразумевает следующие правила начисления баллов:

1. Использование простой суммы баллов (начисляется экспертной оценкой путем сравнения и ранжирования характеристик участников) по каждой характеристике в рамках одного критерия для следующих критериев:
 - a. Функциональные или качественные характеристики товара
 - b. Качество работ, услуг и (или) квалификация участника конкурса
2. Использование правила линейного начисления баллов (*linear scoring*) для следующих критериев:
 - a. Расходы на эксплуатацию товара
 - b. Расходы на техническое обслуживание
 - c. Срок предоставления гарантий качества товара, работ, услуг
 - d. Объем предоставления гарантий качества товара, работ, услуг

⁴⁰ Об утверждении Правил оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт (гражданско-правовой договор бюджетного учреждения) на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков: Постановление Правительства РФ от 10.09.2009 N 722 (ред. от 28.03.2012) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 17.04.2016)

е. Сроки поставки товара, выполнения работ

При этом стоит отметить, что для последнего критерия (сроки поставки товара, выполнения работ) законодатель предусмотрел возможность установления порога, что отсутствовало в случае с ценовым критерием.

Таким образом, можно отметить, что разработанное в 2009 году и вступившее в силу в 2010 году Постановление, регламентирующее правила оценки участников конкурса, является более комплексным: для разных критериев оценки применяются разные правила начисления с учетом специфики каждого из них.

Правило начисления баллов по наименьшему или наименьшему предложению.

Период: 2014 г. – н.в.

Наконец, актуальным правилом начисления баллов, которое действует с 2014 года по настоящее время в РФ, является правило начисления баллов по самой низкой / высокой заявке (*lowest / highest bid scoring*). Его применение регламентировано Постановлением РФ от 28.11.2013 г. № 1085 «Об утверждении правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁴¹, принятым после принятия и во исполнение нового 44-ФЗ.

Формула для расчета баллов по цене идентична той, что указывалась ранее. При этом в Постановлении № 1085 указан случай, когда минимальное ценовое предложение имеет отрицательное значение, то есть заказчик платить поставщику за право заключить контракт. В этом случае, стандартная формула не может быть применена, так как в итоге получается отрицательное значение, поэтому применяется следующая формула расчета балла по цене:

$$P = \frac{p_{max} - p_i}{p_{max}} \times 100 \quad (8)$$

При этом стоит заметить, что использование формулы (8) при расчете баллов участников, которые предложили наибольшие и наименьшие цены контракта, приводит к спорным результатам. В частности, если рассчитывается балл участника, который сделал наихудшее ценовое предложение, в числителе, как в итоговом результате, получается 0. При расчете баллов участника, сделавшего наилучшее ценовое предложение, которое в данном случае будет отрицательным, получится значение больше 100, что невозможно⁴².

⁴¹ Об утверждении правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 г. № 1085 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.04.2016)

⁴² Серажетдинов, Р. Р. Порядок оценки заявок, окончательных предложений участников закупки / Р. Р. Серажетдинов // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. – 2014. – № 37. – С. 43 – 49.

К слову, в ряде регионов данное правило применялось и до 2009 года, когда было принято Постановление № 722, которое ввело в практику государственных закупок правило линейного начисления баллов.

1.4. Выводы по главе 1

Таким образом, проанализировав основные теоретические положения, необходимые для проведения исследования, можно сделать следующие ключевые выводы:

- Оценка регулирующего положения является в достаточной степени эффективным инструментом государственного управления, давно применяемым в большинстве развитых стран мира. При этом эффективность применения сильно зависит, прежде всего, от подхода, который сопровождается использованием ОРВ. В частности, подходы, в частности, цели и задачи ОРВ в странах ОЭСР и России совпадают не полностью;
- Цель оценки регулирующего воздействия, которая проводится в настоящей работе, ближе к подходу ОЭСР, и заключается, прежде всего, во всестороннем анализе позитивных и негативных последствий регулирования;
- Система государственных закупок с момента начала своего развития в России претерпела множество изменений, при этом можно отметить укрепление законодательной базы контрактной системы в стране. Последний 44-ФЗ учел множество минусов закона 94-ФЗ, однако идеальным его назвать, безусловно, нельзя. Закон 44-ФЗ является основополагающим законодательным актом системы государственных закупок, частично регулирующим и процедуру отбора поставщика в конкурсах;
- Правила отбора поставщика зависят, помимо положений федерального закона, прежде всего, от правил оценки предложений поставщика, заключающихся в технике перевода предложенных участником значений в баллы для последующего выявления победителя. Данные правила в России регулируются, на данный момент, Постановлением Правительства РФ и носят обязательный характер. Таким образом, регулятор коренным образом влияет на эффективность конкурсных процедур, выражаемую в экономии бюджетных средств, и на конкурентность торгов.

Глава 2. АНАЛИЗ КЛЮЧЕВЫХ ОСОБЕННОСТЕЙ И ПОСЛЕДСТВИЙ ПРИМЕНЕНИЯ ПРАВИЛ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОСТАВЩИКА В РОССИИ

Вторая глава посвящена анализу применяемых в Российской Федерации правил оценки предложений поставщика государственного заказа, в частности, правил начисления баллов по наибольшему-наименьшему предложению, линейному начислению баллов, и начисления баллов по наименьшему или наибольшему предложению. В каждом из параграфов демонстрируется степень влияния данных правил на ценовые скидки поставщиков и уровень конкурентности тендеров, а также моделируются стратегии поведения участников размещения государственного заказа и, в результате, вырабатываются условия, при которых использование правил начисления баллов более эффективно.

2.1. Правило начисления баллов по наибольшему-наименьшему предложению

Как уже было сказано ранее, правило начисления баллов по наибольшему-наименьшему предложению применялось в России с 2000 года и было регламентировано Письмом Минэкономки РФ № АС-751/4-605. Учитывая специфику развития системы государственных закупок в России, актуальным периодом изучения применения данного правила будет период 2006-2009 гг., то есть с момента вступления в силу закона 94-ФЗ и вплоть до принятия другого правила определения поставщика в конкурсах на право заключения государственного контракта.

Для подробного изучения применения данного правила в России, оценки эффективности и выявления некоторых особенностей, будут использованы, прежде всего, статистические данные по государственным закупкам, представленные Росстат.

Прежде всего, данное правило необходимо проанализировать с точки зрения конкурентности торгов. Предположим, что конкурс проходит в условиях слабой конкуренции, то есть $N \leq 2$. Соответственно, в конкурсе рассматриваются заявки

$$a_1 = (q_1; p_1) \text{ и } a_2 = (q_2; p_2).$$

Рассмотрим первый случай, приняв $q_1 = q_2$.

Тогда существует два исхода, когда

$$1) \quad p_1 \neq p_2, \text{ то есть, к примеру, } p_1 < p_2 \text{ и } 2) \quad p_1 = p_2.$$

При первом исходе, применив формулу (7.1), получится следующий результат:

$$P_2 = \frac{(p_2 - p_2)}{(p_2 - p_1)} = 0$$
$$P_1 = \frac{(p_2 - p_1)}{(p_2 - p_1)} = 1 = P_{max}$$

Соответственно, в условиях оценки только двух заявок с одинаковыми показателями по критериям качества, участник, предложивший меньшую цену получит максимальное количество баллов по ценовому критерию, а второй участник получит 0. Полученный результат может иметь негативный эффект, в случае, если:

$$q_2 > q_1$$

Приняв за факт то, согласно закону Письму Минэкономки РФ, которое регулировало применение правила начисления баллов по наибольшему-наименьшему предложению, что $w_p \in [0,65; 0,85]$, вне зависимости от предложений по критериям качества второго участника, победит первый. Данный факт полностью искажает и отрицает всю суть проведения открытого конкурса – поиск наилучшего предложения с точки зрения соотношения «цена-качества», не позволяя нивелировать проигрыш по ценовому критерию лучшим предложением по критериям качества.

Далее рассмотрим второй исход, когда

$$p_1 = p_2.$$

В этом случае применение формулы (7.1) расчета баллов даст следующий результат:

$$P_2 = \frac{(p_{1,2} - p_{1,2})}{(p_{1,2} - p_{1,2})} = !$$

Данную формулу (7.1) невозможно применить при равных предложениях по цене, соответственно, участники будут оцениваться по неценовым критериям. В этом случае:

- Если $q_2 > q_1$, то победит участник 2;
- Если $q_2 = q_1$, то применить формулу (7.1) также невозможно по аналогии с формулой для расчета баллов по цене, поэтому конкурс выиграет участник, который раньше подал заявку на участие в конкурсе.

Выше была рассмотрена ситуация, когда $w_p > w_{qn}$. Соответственно, если $w_p < w_{qn}$, то возникнет обратная ситуация, когда участник не сможет нивелировать высокие баллы другого, полученным по критериям качества, предложив меньшую цену. Если $w_p = w_q$, то получится следующий ряд возможных исходов:

- 1) Если , то $q_2 > q_1, p_2 > p_1, U(a_2) > U(a_1)$;
- 2) Если , то $q_2 > q_1, p_2 < p_1, U(a_2) = U(a_1)$;
- 3) Если , то $q_2 < q_1, p_2 > p_1, U(a_2) = U(a_1)$;
- 4) Если , то $q_2 < q_1, p_2 < p_1, U(a_2) < U(a_1)$.

Исходя из предположения о рациональности поставщика, предположим, что их предложения не доминируют друг друга, а значит, исходы (1, 4) не могут произойти. При ситуациях (2,3) результат обоих участников будет одинаков, а значит, победитель будет

определяться по принципу первой присланной заявки, соответственно, можно сделать вывод о том, что применение данного правила в таких условиях не имеет смысла.

Все вышеупомянутые случаи относятся, прежде всего, к ситуациям, когда число поставщиков, участвующих в конкурсе, к примеру, равно 2, то есть имеется слабая конкуренция. При этом для России данный случай наиболее актуален, что подтверждают данные по среднему количеству рассмотренных заявок в конкурсе:

- 2007 год – 2,24 заявки;
- 2008 год – 2,37 заявки⁴³.

В условиях слабой конкуренции, применение данного правила, по крайней мере, в таком же виде, не рекомендуется. Это очень сильно влияет на эффективность проведения конкурсных процедур, прежде всего, со стороны качественных характеристик заказа. Безусловно, применение правила, в целом, возможно, но только при условии сильной конкуренции. В частности, правило достаточно распространено в странах Европы, где средний уровень конкуренции по всем государственным закупкам, и в том числе, конкретно по открытым конкурсам равен 4⁴⁴. Соответственно, в том случае, если все участники сделают разные предложения по ценовому и неценовым факторам, то они имеют серьезные шансы победить, а заказчик – получить наилучшее с точки зрения соотношения «цена-качество» предложение. Связано это с тем, что появляются новые игроки, которые могут набрать количество баллов в промежутке [0;100].

К слову, данный вывод может использоваться недобросовестным заказчиком. Для подтверждения этого, необходимо учесть ряд предположений:

- Заказчик имеет собственные предпочтения, прежде всего, не относительно уровня предложений, а относительно конкретного участника – к примеру, В;
- Заказчик заранее знает предложение, которое даст участник В;
- Заказчик также осведомлен о предложении, которые даст участник А;

Графическая иллюстрация возможности манипулирования заказчиком результатами открытого конкурса

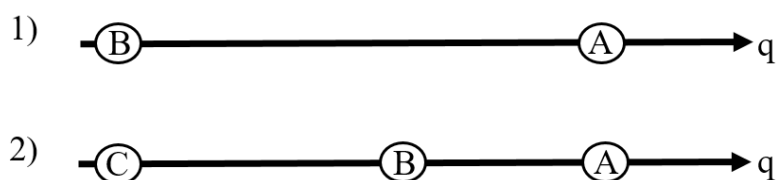


Рис. 3

⁴³ Составлено по: Росстат

⁴⁴ Public procurement in Europe: Cost and effectiveness. / PWC. – 2011. – 128 p.

Соответственно, предположим, что А превосходит В по критериям качества, а значит В получит 0 баллов, А – 100, поэтому заказчик хочет нивелировать эту разницу путем введения фиктивного поставщика С. Участник С, предлагая худшие показатели по критериям качества, получит 0 баллов, при этом В получит баллы в промежутке (0;100), тем самым улучшив свое положение относительно А.

Исходя из вышесказанного, необходимо сделать ряд выводов о возможных негативных последствиях применения правила начисления баллов по наибольшему-наименьшему предложению:

- Применение правила в условиях слабой конкуренции имеет крайне отрицательный эффект относительно эффективности государственных закупок;
- При условии, что в конкурсе участвуют только два поставщика, конкуренция происходит только по критерию, который имеет больший вес. Для России таким критерием являлась цена. То есть, в данном случае, предложения поставщиков по критериям качества не играют никакой роли, за исключением случая, когда оба поставщика сделали идентичные ценовые предложения. Фактически, в этом случае, открытый конкурс становится похожим на открытый аукцион, применяемый также в России, в котором основным и единственным критерием оценивания является цена. Данный вывод сводит на нет цель проведения открытого конкурса – поиск лучшего предложения с точки зрения соотношения «цена-качество»;
- Вне зависимости от весов критериев, при одинаковых предложениях поставщиков по критерию применение соответствующей формулы невозможно;
- Правило позволяет недобросовестному заказчику манипулировать процедурой проведения торгов.

Соответственно, хорошо понимая особенности, присущие используемому правилу начисления баллов, поставщик может выработать для себя стратегию, благодаря которой он может получить право на заключение государственного контракта.

Безусловно, ключевой стратегией поставщика в данном случае будет являться демпинг. В условиях тех особенностей, которые сопутствовали применению правила в России, в частности, преобладания веса ценового критерия над весами критериев качества, единственным способом выиграть остается предложить лучшую цену. При этом оба поставщика это понимают и действуют, исходя из возможных стратегий другого участника. В результате, это приводит к агрессивному снижению цену ниже собственных издержек,

которое, в свою очередь, приводит к отрицательным последствиям, прежде всего, для заказчика, который либо вынужден мириться с этим, так как транзакционные издержки могут быть выше, к примеру, судебных процессов, через которые (и только через суды) заказчик мог разорвать сделку, либо, соответственно, разрывать сделку.

Что касается эффективности проведения конкурсных процедур в России с точки зрения экономии бюджетных средств в рассматриваемый период, то здесь все менее очевидно. В 2007 году общее снижение цены по открытым конкурсам составило 15,6%, однако по итогам 2008 года данный показатель упал вдвое, составив 7,6%. В целом, показатели можно назвать достаточно хорошим. Однако, в данном случае, стоит вспомнить об одной из стратегий поставщика – демпинге. Соответственно, учитывая, очевидно, большой ряд случаев демпинга, когда снижение цены превышало 25-30%, и приняв их за выбросы, можно сделать вывод о том, что, в действительности, ценовые скидки в большинстве случаев были куда меньше. Провести полный анализ ценовых скидок не представляется возможным из-за отсутствия данных, так как в тот период единая информационная система в сфере закупок отсутствовала.

Принимая во внимания все вышесказанное, получается, что большая часть конкурсов, реализуемое в изучаемый период, не были или могли не быть эффективными, так как заказчик вынужден был отклонять во многих случаях лучшее с его точки зрения предложение.

Исходя из этого, регулятор, для того чтобы данное правило эффективно применялось, должен внести ряд корректив:

- Запрет на использование данного правила, если имеются предположения о слабой конкуренции в конкурсе;
- Исходя из того, что применение двух критериев с одинаковыми весами лишено смысла, о чем было сказано ранее, а преобладание веса одного критерия над другим приводит к отрицательным последствиям и практической невозможности для заказчика найти наилучшее предложение, необходимо использование, как минимум, трех критериев. При этом каждый из критериев должен обладать весом $<0,5$, иначе результат будет аналогичный.

2.2. Правило линейного начисления баллов поставщику

В 2009 году было принято Постановление Правительства РФ № 722, которое ввело в практику государственных закупок линейное правило определения поставщика. Ранее упоминалось, что эффективность применения линейного начисления баллов сильно зависит от выбранной регулятором опции – с введением ценового порога (p_t) или без него.

В международной практике, как правило, встречается линейное правило с ценовым порогом. Этим заказчик может регулировать уровень конкуренции и собственные предпочтения относительно цены и качества, а также избегать негативных эффектов.

Однако, в России применялось линейное правило начисления баллов без ценового порога, то есть $p_t = 0$. Как уже говорилось ранее, линейное правило с нулевым ценовым порогом увеличивает MVP (денежная скидка, необходимая для получения 1 дополнительного балла по цене), снижая, тем самым, уровень конкуренции по цене. Поставщику необходимо делать большую скидку, чтобы получить дополнительные баллы по цене, причем для получения 100 баллов он должен снизить цену до нуля. Подставив данное условие в формулу (3), получится:

$$P_{i\max} = \frac{(p_0 - p_i)}{p_0} \times 100, p_i = p_0$$

Более того, Постановление № 722 установило минимальный вес ценового критерия на отметке в 35%. Ранее упоминалось, что MVP зависит и от разницы между резервной ценой и ценовым порогом, и от веса критерия, и чем вес ценового критерия больше, тем больше значение MVP. Этот факт еще больше снижает возможную конкуренцию по цене.

Для объяснения негативных эффектов правила, стоит ввести показатель Buyers' Monetary Equivalent (BME), который, фактически, представляет собой денежный эквивалент улучшения показателя по нестоимостному критерию, которое необходимо сделать поставщику для получения 1 дополнительного балла по нестоимостному критерию.

Таким образом, если $w_p < w_{qn}$, что, в частности, позволялось российским регулятором, то получится, что BME гораздо ниже MVP, а значит поставщик имеет стимулы к улучшению своих показателей по нестоимостным критериям, не снижая при этом цены.

Соответственно, в России данные условия применения линейного правила сильно повлияли на поведения участников конкурса. Понимая, что для того чтобы получить высокие баллы по ценовому критерию теперь недостаточно просто превысить денежную скидку, сделанную конкурентом, для поставщиков остался вполне очевидный вариант – вообще практически не снижать цену, пытаясь улучшить качественные показатели.

Стоит при этом вспомнить, что закон 94-ФЗ, в рамках которого действовало линейное правило, имел ряд проблем, среди прочего, с проверкой сведений, которые предоставлял участник конкурса. В частности, поставщик не должен был предоставлять весь пакет документов, подтверждающих истинность заявленных показателей и предложений, а заказчик должен был сам проверить сведения в очень сжатые сроки.

В совокупности с вышеупомянутой стратегией поставщика – не снижать цену, улучшая баллы по неценовым факторам, напрашивается достаточно интересный вывод. Поставщик, при высоком уровне мотивации, может вести себя недобросовестно, предоставляя некорректные данные по качественным показателям, при этом выигрывать за счет того, что никто из участников серьезно цену не снижает, а если и снижает, то много баллов получить не может.

Безусловно, существует и вторая, достаточно очевидная стратегия поставщика, о которой уже не раз упоминалось ранее – демпинг. Демпинг может позволить участнику выиграть, особенно если вес ценового критерия больше 50%.

Насколько же эффективно работало линейное правило в России? Во многом, это можно увидеть из нижеприведенных данных в Таблице 4.

Таблица 4 Среднее снижение цены по открытым конкурсам на осуществление закупки товаров для государственных нужд, %

| Highest bid – lowest bid scoring | | | Linear scoring | | | |
|---|-------------|-------------|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| 15,6 | 7,6 | 12,3 | 4,35 | 7,1 | 5,1 | 6,2 |
| Среднее значение: 11,83 | | | Среднее значение: 5,69 | | | |

Составлено по: Росстат

Несмотря на общую волатильность, из таблицы 4 видно, что среднее снижение цены гораздо ниже, чем при использовании предыдущего правила. Особенно остро выглядит разница между 2009 и 2010 годами, когда российская система государственных закупок только перешла на новое правило начисления баллов, – снижение средней ценовой скидки почти на 8%. Фактически, это демонстрирует влияние правила определения поставщика на общую эффективность государственных закупок.

Еще одним показателем, который характеризует государственные закупки – это конкурентность торгов, и в данном случае, в сравнении с предыдущим периодом, наблюдается снижение данного показателя. Значения ниже 2 говорят о том, что чаще всего в открытом конкурсе оценивалось менее двух заявок.

Таблица 5 Среднее количество рассмотренных заявок в открытом конкурсе на осуществление закупки товаров для государственных нужд, шт.

| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 1,99 | 1,85 | 1,83 | 2,03 |

Составлено по: Росстат

Сниженная конкурентность тендеров может плохо влиять на эффективность государственных закупок, так как и заказчик не может получить наилучшее предложение – ему просто не из чего выбирать, и поставщик понимает, что конкурентов, как правило, мало, и поэтому предпринимать какие-либо попытки улучшения своих показателей нет

смысла. Однако, необходимо отметить, что настолько острого влияния от конкурентности торгов при использовании линейного начисления баллов не наблюдается, как это было с правилом начисления баллов по наибольшему-наименьшему предложению, так как формула для вычисления P_i , Q_i не подразумевает зависимости от предложений других участников.

Однако для того чтобы лучше понять, насколько эффективно было применение линейного правила, необходимо рассмотреть более конкретный пример. В качестве базы для исследования возьмем данные по открытым конкурсам, в роли заказчика по которым являлись организации здравоохранения Санкт-Петербурга. Источником данных стала Единая Информационная Система государственных закупок России, в которой публикуется вся информация по тендерам, осуществляемым в России.

Для этого был проведен сбор данных по всем открытым конкурсным процедурам, инициированным организациями здравоохранения Санкт-Петербурга в 2013 году. Таким образом, было проведено за весь год 130 конкурсов с уровнем конкуренции, отраженном в Таблице 6.

Таблица 6 Уровень конкуренции в конкурсах организаций здравоохранения Санкт-Петербурга

| | |
|--|-----|
| Общее число конкурсов (лотов), из которых: | 130 |
| Все заявки были отклонены | 16 |
| Отбор прошел только один поставщик | 93 |
| Отбор прошло два поставщика | 18 |
| Отбор прошло три и более поставщиков | 16 |

Соответственно, выборка исследования открытых конкурсов содержала 127 конкурсных процедур.

Прежде всего, необходимо изучить эффективность конкурсных процедур с точки зрения экономии бюджетных средств. Для того чтобы не прибегать только к усредненным показателям, воспользуемся распределением ценовых скидок по основным перцентилям.

Таблица 7 Распределение ценовых скидок, 2013 г.

| Количество открытых конкурсов, (перцентиля) | Максимальная ценовая скидка, % |
|---|--------------------------------|
| 25 | 0 |
| 50 | 0,5 |
| 70 | 2,5 |
| 95 | 31,8 |
| 97 | 46,3 |
| 100 | 55,79 |

Составлено по: Единая информационная система zakupki.gov

Данная таблица показывает, что в 25 процентах конкурсных процедур снижение цены было нулевым. Более того, при рассмотрении медианы максимальная ценовая скидка в них составила всего 0,5%. Если взять 70% всех тендеров, то в данном случае максимальная ценовая скидка составила не более 2,5%.

Исходя из данных, можно сделать следующий вывод. В большинстве конкурсных процедур снижение цены либо не было вообще, либо было минимальным. Очевидно, что заказчика подобная ситуация является неудовлетворительной. Причиной этому, прежде всего, то, что согласно закону 94-ФЗ, впрочем, как и 44-ФЗ, начальная (максимальная цена) формируется, в общем случае, по максимальным рыночным ценам для обеспечения конкуренции, а это значит, что заказчик при минимальном снижении цены поставщиками не находит оптимального ценового предложения.

Важным замечанием является то, что все данные по ценовым скидкам, которые представлены в анализе закупочной деятельности организаций здравоохранения Санкт-Петербурга, рассчитаны по следующей формуле:

$$\Delta p = \frac{p_0}{p} \quad (10)$$

Где:

p – цена, предложенная победителем конкурса

Δp - ценовая скидка, сделанная победителем

Соответственно, приведенные данные не учитывают информации об издержках заказчика на организацию закупочной деятельности. Эти издержки связаны, прежде всего, с трудозатратами работников на протяжении всех этапов проведения закупок. В России эти издержки для заказчика составляют в среднем 3,2% от стоимости контракта⁴⁵. При этом данный показатель сильно варьируется в зависимости от объема, сложности закупки и способа размещения заказа.

Поэтому очевидно, что для того чтобы считать государственную закупку эффективной, ценовая скидка по ней, сделанная поставщиком, должна перекрывать издержки по ее организации. Более того, важно учитывать не только те издержки, которые несет заказчик, но и издержки участия поставщиков в государственных закупках, которые, как правило, больше издержек заказчика. Это, вероятно, может быть одной из причин низкой конкурентности торгов в России. Регулятор должен принимать во внимание данный факт.

⁴⁵ Балаева, О. Н. и др. Эмпирический анализ системы госзакупок в России / под. ред. А. А. Яковлева, и др. – М. : ВШЭ, 2015, с. 77. – 360 с.

Как правило, самые большие издержки относительно цены контракта присущи мелким закупкам. В России, как уже упоминалось ранее, тендер должен быть обязательно организован, если начальная сумма контракта превышает 100 тыс. руб. К сравнению, в Европе к конкурентным процедурам определения поставщика обязаны прибегнуть при начальной цене 125 тыс. евро и больше. В данном случае, средний уровень издержек на проведение тендера относительно стоимости контрактов в среднем намного меньше – 1,4%, из которых 0,4% – для заказчика и 1% – для поставщика⁴⁶.

Продолжая анализ ценовых скидок в конкурсах организаций здравоохранения Санкт-Петербурга, необходимо посмотреть на вышеприведенные данные с обратной стороны. В этом случае, можно увидеть, что в 5% случаев снижение цены поставщиком составляло более 31,8 процента, а в 1% процедур достигало 55,79%. В большинстве случаев, это говорит о снижении цены ниже собственных издержек, то есть демпинге, о чем было сказано ранее. Подобные результаты, к слову, очень сильно влияют на общую картину. Если принять в расчет все результаты по ценовым скидкам, то среднее снижение цены составит 5,28%, что лишь немного меньше общероссийского показателя – 6,2%. Однако, если убрать из расчета все конкурсные процедуры, снижение цены в которых составило более 30%, а это 7% случаев, то среднее снижение цены составит всего 2,36%, а медиана – 0,56%, что вряд ли может в полной мере устроить и регулятора, и организации-заказчиков.

Более того, необходимо ввести такой показатель как место победителя по ценовому вкладу, получаемое путем ранжирования всех ценовых предложений поставщиков от наибольшего к наименьшему. Данный показатель, безусловно, актуален только для лотов, по которым было подано 2 и более заявок. Таким образом, проанализировав данные по 2013 году, получилось 34 лота, из которых:

- В 7 конкурсах победитель занял 3 (последнее) место по ценовому вкладу. Средняя ценовая скидка в данном случае составила 1,13%, медиана – 0,51%;
- В 3 конкурсах победитель занял 2 (последнее) место по ценовому вкладу. Средняя ценовая скидка в данном случае составила 4,06%, медиана – 4,36%;
- Есть 6 конкурсов, по которым ни один из участников вообще не снизил цену, и победитель был выявлен либо на основании показателей по нестоимостным критериям, либо путем первой присланной заявки. При этом число заявок в данном случае в конкурсах доходило до 6, но снижения цены не было предложено ни в одной из них;

⁴⁶ Public procurement in Europe: Cost and effectiveness. / PWC. – 2011. – 128 p.

- В 17 конкурсах победитель занял 1 первое место по ценовому вкладу, при этом число заявок в конкурсе составляло от 2 до 8. В 7 случаях из 17 победитель, предложил ценовую скидку от 24,9% до 52,79%. В 7 из 17 случаев победитель снизил цену не более чем на 1%.

Соответственно, исходя из этого можно сделать ряд выводов:

- Если в конкурсе участвует много поставщиков (≥ 4), то либо ни один из них вообще не снижает начальную цену, что может говорить о сговоре поставщиков, либо победитель снижает цену более чем на 25%, что, в большинстве случаев, говорит о демпинге;
- Существует большой ряд случаев, когда поставщик-победитель снизил цену меньше, чем конкуренты, выигрывая за счет нестоимостных критериев, что лишний раз подтверждает вышеупомянутые стратегии поставщика.

Что касается конкурентности открытых конкурсов, данные представлены в Таблице 8.

Таблица 8 Распределение конкурсов на осуществление закупки товаров для государственных нужд по количеству оцененных заявок, 2013 г.

| Количество заявок в конкурсе | 1 | 2 | 3 | 4 | 5> |
|------------------------------|-------|-------|--------|-------|-------|
| 2013 | — | 50% | 38,24% | 5,88% | 5,88% |
| Итого | 73,2% | 26,8% | | | |

Составлено по: Единая информационная система zakupki.gov

Таким образом, в конкурсах на право заключения государственного контракта с организациями здравоохранения Санкт-Петербурга, как правило – в 73,2% случаев, оценивалась только одна заявка, что говорит об абсолютно неконкурентных торгах. В немногим более четверти конкурсах оценивались две и более заявок, однако в половине из данных конкурсов были оценены только две заявки. При подобном уровне конкуренции на торгах, найти наиболее оптимальное предложение заказчику, практически, невозможно.

Резюмируя все вышесказанное, необходимо понять, каким же образом можно улучшить данное правило. Безусловно, основным шагом является введение ценового порога. С помощью него заказчик может регулировать собственные предпочтения, понятные поставщикам, которые, в свою очередь, могут верно распорядиться собственными ресурсами.

Стратегии поставщика, о которых упоминалось ранее, в частности, демпинг и улучшение показателей только по нестоимостным критериям, при ценовом пороге будут менее явными, а в большинстве случаев, потеряют свой смысл. Важным вопросом в данном

случае остается уровень этого ценового порога. Вероятнее всего, наиболее эффективным будет ценовой порог на уровне аномально низкой цены, что позволит избежать демпинга и стимулировать ценовую конкуренцию.

Необходимо также отметить, что использование линейного начисления баллов подразумевает точное вычисление заказчиком начальной цены контракта, так как от этого зависят баллы участников. При этом товары с высокой ценовой волатильностью, вероятно, стоит исключить из перечня товаров, закупки которых сопровождаются использованием правила линейного начисления баллов при определении поставщика, так как это может иметь негативный эффект как для поставщика, так и для заказчика.

2.3. Правило начисления баллов по наименьшему или наибольшему предложению

В 2013 году было принято и вступило в силу с 1 января 2014 года Постановление № 1085, которое ввело в практику государственных закупок правило определения поставщика по наименьшему или наибольшему предложению (lowest / highest bid scoring). Одним из ключевых принципиальных отличий данного правила от используемого метода начисления баллов, применяемого до 2009 года, является принятие в расчет только наименьшего предложения участников, а значит, ни один из участников не может получить 0 баллов по своему предложению.

Постановление № 1085 регламентирует предельные веса критериев, которые для товаров и услуг (за исключением отдельных видов) составляют минимум 0,7 и 0,6 по цене соответственно. Для ряда товаров, услуг и работ данные показатели меняются в сторону увеличения максимальных весов нестоимостных критериев⁴⁷.

Принимая во внимание тот факт, что ни один из участников не может получить результат 0 по цене, превалирование весов стоимостных критериев оценки кажется логичным – это позволяет участникам даже при большей цене относительно другого участника бороться за право заключения государственного контракта.

При этом, как и при использовании первого правила, поставщик, предложивший, наименьшую цену, вне зависимости от уровня действительного снижения относительно цены контракта и ценовых предложений других участников получает максимальный балл по цене. Соответственно, поставщик, предлагая лучшую цену, чем конкуренты, улучшает свое положение как за счет увеличения собственных баллов и, в результате, получения

⁴⁷ Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 N 1085 (ред. от 17.03.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.04.2016)

максимального результата, так и за счет уменьшения баллов своих конкурентов, балл которых, помимо собственного, зависит только от наименьшего предложения.

Напрашивается вывод, что, как и при первом правиле, у поставщика остаются высокие стимулы к демпингу, так как получение максимального балла по ценовому критерию пусть и не гарантирует ему победу в конкурсе, но значительно увеличивает шансы заключить контракт с заказчиком в сравнении с конкурентами. Этому, очевидно, может способствовать и вышеупомянутые предельные величины весов критериев. Однако, регулятор постарался предусмотреть стимулы поставщика к демпингу и формализовал в законе 44-ФЗ антидемпинговые меры, о которых уже говорилось ранее, но несмотря на это, на примере организаций здравоохранения Санкт-Петербурга ниже будет видно, что, в действительности, доля аномально низких цен только увеличилась по сравнению с предыдущим периодом.

При этом нельзя отрицать того факта, что правило, теоретически, призвано, прежде всего, стимулировать ценовую конкуренцию. Однако, исходя из общих данных по стране, можно сказать, что этого не произошло, что хорошо просматривается в таблице 9:

Таблица 9 Среднее снижение цены по открытым конкурсам на осуществление закупки товаров для государственных нужд, %

| Highest bid – lowest bid scoring | Linear scoring | Lowest bid scoring |
|---|------------------------|---------------------------|
| 2007 – 2009 гг. | 2010 – 2013 гг. | 2014 г. |
| Среднее: 11,83% | Среднее: 5,69% | 4,2% |

Составлено по: Росстат

Впрочем, говорить с точностью об эффективности правила по усредненным показателям, тем более в первый год действия, нельзя.

Таблица 10 Среднее количество рассмотренных заявок в открытом конкурсе на осуществление закупки товаров для государственных нужд, шт.

| 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 2,24 | 2,37 | 2,93 | 1,99 | 1,85 | 1,83 | 2,03 | 1,99 |

Составлено по: Росстат

Если говорить о конкурентности торгов, то, согласно общероссийским данным, серьезного сдвига в сторону усиления конкуренции не произошло, и среднее количество заявок в конкурсе в 2014 году осталось на уровне 2. Безусловно, настолько же сильного влияния конкуренции на торгах, которое оказывало правило определения поставщика по наибольшему-наименьшему предложению, в данном случае, нет. Здесь баллы участника, в случае 2 заявок, зависят не друг от друга, а только от одного – наименьшего ценового предложения.

Для более подробно изучения, как и при анализе предыдущего правила, необходимо рассмотреть кейс Санкт-Петербурга. Периодом для проводимого исследования послужил 2015 год, следующий за годом вступления в силу Постановления № 1085, когда принцип действия правила уже был полностью известен и понятен всем сторонам государственного заказа.

Для этого был проведен сбор данных по всем открытым конкурсным процедурам, которые проводились организациями здравоохранения Санкт-Петербурга в 2015 году. Таким образом, было проведено за весь год 172 конкурсов с уровнем конкуренции, отраженном в Таблице 6

Таблица 6 Уровень конкуренции в конкурсах организаций здравоохранения Санкт-Петербурга

| | |
|--|-----|
| Общее число конкурсов (лотов), из которых: | 172 |
| Все заявки были отклонены | 4 |
| Отбор прошел только один поставщик | 24 |
| Отбор прошло два поставщика | 98 |
| Отбор прошло три и более поставщиков | 46 |

Соответственно, выборка исследования открытых конкурсов содержала 168 конкурсных процедур.

Таблица 11 Распределение ценовых скидок, 2013 и 2015 гг.

| Количество открытых конкурсов, % (перцентили) | Максимальная ценовая скидка, % | |
|---|--------------------------------|-------|
| | 2013 | 2015 |
| 10 | 0 | 0 |
| 25 | 0 | 0,1 |
| 50 | 0,5 | 1 |
| 70 | 2,5 | 3,2 |
| 95 | 31,8 | 38 |
| 98 | 50,9 | 53 |
| 100 | 55,79 | 87,86 |

Составлено по: Единая информационная система zakupki.gov

Как видно из таблицы 11, ситуация, несколько, изменилась. Нулевая ценовая скидка в 2015 году предлагалась победителем только в 10% случаев (в 20% конкурсов скидка была не более 0,05%). В целом, это говорит о небольшом снижении доли закупок, по которым поставщики предпочитали вообще не снижать, улучшая или не улучшая показатели по нестоимостным критериям.

В четверти всех проанализированных конкурсов, максимальная ценовая скидка не превысила 0,1%. В половине всех случаев поставщик-победитель снизил цену не более чем на 1%, а в 70% конкурсов скидка не превысила 3,2%.

Вспоминая ранее упоминавшиеся издержки заказчика по проведению тендеров в России, можно сделать вывод о том, что как минимум, 70% всех конкурсов, проведенных организациями здравоохранения, являлись неэффективными с точки зрения экономии бюджетных средств. При этом, в ряде отчетов⁴⁸ отмечается, что издержки заказчика на организацию и проведение государственных закупок в сфере здравоохранения значительно выше средних, что говорит о том, что общая бюджетная неэффективность государственных закупок в данном секторе актуальна для более чем 70% случаев.

Если обратиться к средним показателям, то получится, что среднее снижение цены поставщиками-победителями конкурсов составит 6,0, однако на показатель сильное влияние оказывают аномально низкие ценовые предложения. К слову, данные таблицы демонстрирует увеличившееся число заявок с аномально-низкими ценами. Согласно закону 44-ФЗ, аномально-низким ценовым предложением признается снижение цена более чем на 25%⁴⁹. Исходя из этого факта, 10% всех ценовых предложений являлись аномально-низкими, при этом по одному из конкурсов цена была снижена на 87,86%. В данном случае, либо заказчик допустил колоссальную ошибку при расчете начальной цены (она составляла 824 тыс. руб., поставщик предложил цену в 100 тыс. руб.), либо возможен сговор поставщика и заказчика, и, очевидно, это далеко не единственный пример.

Стоит также вновь обратиться к показателю, который использовался при анализе линейного правила – место победителя по ценовому вкладу. Для этого были проанализированы 144 конкурса, по которым количество оцененных заявок участников было 2 и более. Таким образом, получились следующие результаты:

- Из 144 конкурсов в 5 победитель занимал 4-ое и выше место по ценовому вкладу с минимальным уровнем снижения (среднее значение – 0,58%, медиана – 0,34%). В 4 конкурсах из 5 победитель предложил худшую цену, в т.ч. в одном конкурсе с 10 оцененными заявками;
- В 13 конкурсах победитель занял 3-е место по ценовому вкладу, и только в 4 случаях предложенная цена была не самой большой в сравнении с конкурентами. При этом средняя ценовая скидка составила 3,23%, однако медиана – 0,23% за счет двух выбросов;

⁴⁸ О системе закупок в Российской Федерации – 2014. / НИИ ВШЭ. – 2015. – 301 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.hse.ru/data/2015/05/13/1098762179/2hse-doklad.pdf> (дата обращения: 15.05.2016)

⁴⁹ Составлено по: О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 05.04.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.04.2016)

- В 53 конкурсах победитель занял 2-е место по ценовому вкладу, и в 10 случаях предложенная цена была не худшей, то есть были еще участники, предложившие большую цену. Среднее значение и медиана составили 3,37% и 0,53% соответственно;
- В 4 конкурсах двое из участвующих вообще не снизили цену;
- Из 144 конкурсов в 66 победитель предложив лучшую цену относительно своих конкурентов, при этом средняя ценовая скидка составила 12,39%, однако из-за большого количества аномально низких цен, медиана получилась 2,62%.

Исходя из этих данных, можно сделать ряд выводов:

- Демпинг, как стратегия поставщика, остается очень актуальной. Этим объясняется очень большая разница между средним значением и медианой в конкурсах, где победитель смог предложить цену ниже;
- Почти в половине всех конкурсов были лучшие ценовые предложения в сравнении с заявкой победителя, причем в ряде случаев таких предложений с меньшими ценами было достаточно много.

Также необходимо указать и конкурентность изучаемых торгов.

Таблица 12 Распределение конкурсов на осуществление закупки товаров для государственных нужд по количеству оцененных заявок,

2013 и 2015 гг.

| Количество заявок в конкурсе | 1 | 2 | 3 | 4 | 5> |
|------------------------------|---------------|---------------|--------|-------|-------|
| 2013 (без 1) | — | 50% | 38,24% | 5,88% | 5,88% |
| Итого | 73,2% | 26,8% | | | |
| 2015 (без 1) | | 68,06% | 17,36% | 5,56% | 9,03% |
| Итого | 14,29% | 85,71% | | | |

Составлено по: Единая информационная система zakupki.gov

Как видно из Таблицы 12, в 2015 году увеличилась доля конкурсов, в которых оценивались всего две заявки – с 50% в 2013 году до 68,06% в 2015 году (относительно конкурсных процедур, в которых оценивались более 1 заявки). Однако, ключевым различием между 2013 и 2015 гг. является уменьшение количества конкурсов, в которых оценивалась бы только одна заявка. Если в 2013 году соотношение конкурсов с одной заявки и двумя и более составляло 73,2% vs. 26,8%, то в 2015 году наоборот – 14, 29% vs. 85,71%.

Какова причина для столь значительного снижения доли конкурсов с одной заявкой, сказать трудно. Необходимо вспомнить, что наряду в Постановлением № 1085 о правилах

оценки, 1 января 2014 года вступил в силу также закон 44-ФЗ, который, в значительной мере, улучшил положение поставщиков. Говорить об общем росте конкурентности торгов пока что рано, однако, возможно, этот период станет периодом ее усиления.

Таким образом, проанализировав применение в России данного правила, можно сделать вывод о том, что, прежде всего, усилилась конкуренция на торгах, особенно в сравнении с периодом применения линейного правила. Особенно хорошо это просматривается в кейсе организаций здравоохранения Санкт-Петербурга. Конкурсов, где бы оценивалась только одна заявка, стало в несколько раз меньше. Однако это не повлияло на общую картину, так как, по-прежнему, доля конкурсов с всего двумя заявками растет.

При этом, уровень ценовых скидок по Санкт-Петербургу незначительно увеличился, однако увеличилась и доля аномально низких ценовых предложений. С одной стороны, это говорит о том, что стратегия поставщика, выражаемая в демпинге, остается очень актуальной и применяется достаточно часто, с другой – что те усиленные антидемпинговые меры, которые были заложены в законе 44-ФЗ и которые являются одним из ключевых изменений закона о государственной контрактной системы, являются в недостаточной степени эффективными в силу ряда факторов, среди которых и коррупционное поведение поставщика и заказчика. Поэтому для более успешного использования правила определения поставщика по наименьшему или наибольшему предложению необходимо усилить и более ясно проработать антидемпинговые меры, учитывая текущее поведение участников размещения заказа и возможные способы обхода правил игры.

2.4.Выводы по главе 2

Таким образом, проанализировав правила определения поставщика в конкурсе на право заключения государственного контракта, применяемые в разные периоды в России, можно сделать ряд выводов:

- Использование правила определения поставщика по наибольшему-наименьшему предложению не рекомендуется в условиях слабой конкуренции, которая актуальна для России на протяжении очень долгого периода. Более того, для эффективного применения правила, помимо высокой конкуренции, необходимо использования как минимум трех критериев оценки поставщика, вес каждого из которых будет меньше 0,5. В противном случае, найти наилучшее предложение с точки зрения соотношения «цена-качество», практически, невозможно.
- Линейное правило начисления баллов может быть эффективно только в случае установления ценового порога, иначе поставщик будет либо агрессивно снижать цену, либо вообще, практически, не делать ценовую

скидку, что подтверждает анализ конкурсов организаций здравоохранения Санкт-Петербурга;

- Правило определения поставщика по наименьшему или наибольшему предложению также может привести к проблеме демпинга цены контракта поставщиком, однако усиленные антидемпинговые меры могут снизить это влияние. В целом, применение в России данного правила сопровождается положительной динамикой эффективности конкурсов.

Заключение

Таким образом, в данной работе проведена оценка регулирующего воздействия правил определения поставщика государственного заказа. При анализе, во многом, использовался подход ОЭСР к ОРВ, заключающийся в оценке выгод и затрат, а также последствий, позитивных и негативных эффектов вводимого регулирования, а не только оценке издержек предпринимателя, которые он несет из-за регулирования, как это установлено законодателем в России.

Проведенный анализ демонстрирует, что система государственных закупок России постепенно развивается и улучшается. В частности, основной на сегодняшний день закон 44-ФЗ о контрактной системе в значительной степени улучшил и дополнил закон 94-ФЗ. Более того, регулятор периодически принимал подзаконные акты, которые меняли правила оценки предложений поставщиков, оказывающие существенное влияние на эффективность конкурсных процедур.

В России, начиная с 2000 года и по настоящее время, использовались три правила определения поставщика:

1. Правило начисления баллов по наибольшему-наименьшему предложению;
2. Правило линейного начисления баллов;
3. Правило начисления баллов по наименьшему или наибольшему предложению.

Каждое из этих правил имеет ряд особенностей и недостатков, которые были продемонстрированы, в том числе, с помощью данных по конкурсным процедурам в России и Санкт-Петербурге.

Так, первое правило не рекомендуется использовать в России по причине слабой конкуренции. Более того, необходимо применять это правило только при наличии не менее трех критериев оценки, каждый из которых имеет вес не более 0,5. В противном случае, правило не позволяет заказчику найти наилучшее, с точки зрения соотношения «цена-качество», предложение. Поставщик, в свою очередь, прибегает к демпингу цены контракта, что гарантирует ему победу.

Второе правило в международной практике, в большинстве случаев, используется с ценовым порогом, однако в России регулятор ввел линейное правило без ценового порога, что привело к негативным последствиям. Поставщик, учитывая то, что для получения максимальных баллов по ценовому критерию, он должен снизить цену до нуля, что невозможно, старался вообще не снижать цену, но улучшать свои балльные значения по нестоимостным критериям. При этом использование линейного правила

предусматривалось и для ряда неценовых критериев, однако в данном случае законодатель предусмотрел пороговые значения.

Еще одной стратегией поставщика при линейном правиле является демпинг, который не гарантирует, но увеличивает шансы выиграть. При этом закон 94-ФЗ, действовавший в период использования линейного правила, плохо справлялся с задачей предотвращения демпинга, запрещая заказчику требовать от поставщика данные, подтверждающие истинность его сведений, а сам заказчик зачастую не имел времени на самостоятельную проверку.

Наконец, анализ использования третьего правила – начисления баллов по наименьшему или наибольшему предложению, которое действует в России в настоящее время, продемонстрировал положительную тенденцию как увеличения конкурентности торгов, так и размера снижения цены контракта поставщиком. Однако, данные улучшения нельзя назвать следствием только новых правил оценки. Этому, во многом, поспособствовал и закон 44-ФЗ, вступивший в силу в начале 2014 года.

Более того, увеличение эффективности конкурсов, на данный момент, не столь значительные, особенно учитывая издержки поставщика на организацию тендеров, которые более чем в половине конкурсов превышает размер ценовой скидки. Однако, безусловно, говорить с полной уверенностью о результатах применения правила пока рано.

Таким образом, проведенная оценка регулирующего воздействия показала, что применяемое с 2014 года правило начисления баллов по наименьшему или наибольшему предложению является более эффективным, учитывая, прежде всего, слабую конкуренцию торгов в России. Два других правила также могут применяться, и, возможно, будут даже более эффективными, но только при соблюдении вышеупомянутых условий.

Также важно отметить, что многие из негативных последствий применения правил определения поставщика могли быть учтены законодателем заранее, если бы проводилась оценка регулирующего воздействия, причем в том формате, в котором она применяется в странах ОЭСР.

Список использованной литературы

Нормативно-правовые акты

1. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: федер. закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ (ред. от 13.07.2015) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 22.04.2016)
2. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 05.04.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.04.2016)
3. О мерах по формированию Федеральной контрактной системы: Указ Президента РФ от 07.08.1992 № 826 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 13.04.2016)
4. Об утверждении методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов РФ и экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ: Приказ Минэкономразвития РФ от 26.03.2014 г. N 159 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 16.05.2016)
5. О методических рекомендациях по оценке эффективности проведения конкурса на размещения заказов на поставки товаров для государственных нужд» и «Методических рекомендациях по балльной оценке, конкурсных заявок и квалификации поставщиков, участвующих в конкурсах на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд: Письмо Минэкономки РФ от 02.06.2000 N АС-751/4-605 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 16.04.2016)
6. О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия: Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 09.04.2016)
7. О поставках продукции и товаров для государственных нужд: Закон от 28.05.1992 N 2859-1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 12.04.2016)
8. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 16.04.2016)

9. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 16.04.2016)
10. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 12.04.2016)
11. Об утверждении Правил оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт (гражданско-правовой договор бюджетного учреждения) на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков: Постановление Правительства РФ от 10.09.2009 N 722 (ред. от 28.03.2012) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 17.04.2016)
12. Об утверждении правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 г. № 1085 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.04.2016)

Российские источники:

13. Балаева, О. Н. и др. Эмпирический анализ системы госзакупок в России / под. ред. А. А. Яковлева, и др. – М. : ВШЭ, 2015, с. 77. – 360 с.
14. Богачев, П. В. Новое в осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд: анализ общих положений нового законодательства / П. В. Богачев // Глобальный научный потенциал. Правовое регулирование. – 2013. – №9 (30). – С. 92 – 95.
15. Волошинская, А. А. Оценка регулирующего воздействия в России и в мире: одно сходство и семь различий [Электронный ресурс] / А. А. Волошинская // Государственное управление. Электронный вестник. – 2015. - № 49. – Режим доступа: <http://e-journal.spa.msu.ru/> (дата обращения: 12.05.2016)
16. Единая информационная система в сфере государственных закупок [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/> (дата обращения: 24.02.2016 – 17.03.2016)
17. Иванов, А. Е. Об использовании аукционов в государственных и муниципальных закупках / А. Е. Иванов // Вопросы ГМУ. – 2010. – № 2. – С. 56 – 65.

18. Иванов, А. Е. Продажа и приобретение товаров путем аукциона: идентификация специфичности, Академическое приложение к журналу / А. Е. Иванов // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. – 2009. – № 2. – С. 2 – 10.
19. Иванов, А. Е. Современный этап развития системы государственных закупок Российской Федерации: эффективность аукциона и коррупционность конкурса / А. Е. Иванов // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. – 2011. – № 6. – С. 31 – 45.
20. К примеру, в западной литературе можно встретить понятие negotiated contract (agreement) – контракт, заключаемый без проведения конкурсной процедуры
21. Крючкова П. В. Оценка регулирующего воздействия и модернизация системы государственного регулирования / П. В. Крючкова, А. Е. Шаститко // Общественные науки и современность. – 2006. – №4 – С. 21-31
22. О системе закупок в Российской Федерации – 2014. / НИИ ВШЭ. – 2015. – 301 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.hse.ru/data/2015/05/13/1098762179/2hse-doklad.pdf> (дата обращения: 15.05.2016)
23. Обзор работы Минэкономразвития России в сфере оценки регулирующего воздействия за 2015 г. [Электронный ресурс] // Минэкономразвития РФ. – Режим доступа: <https://orv.gov.ru/Content/Item?n=11916> (дата обращения: 06.04.2016)
24. Серажетдинов, Р. Р. Порядок оценки заявок, окончательных предложений участников закупки / Р. Р. Серажетдинов // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. – 2014. – № 37. – С. 43 – 49.
25. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 12.03.2016 – 21.05.2016)
26. Федеральный закон №94-ФЗ: возможные направления совершенствования / Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2010. – №7 (247) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://elibrary.ru/> (дата обращения: 18.04.2016)
27. Шаститко, А. Е. Оценка регулирующего воздействия: повышение эффективности государственного управления или выполнение формальности? [Электронный ресурс] / Шаститко А. Е. и др. // Стенограмма круглого стола от 28.11.13. – Режим доступа: <http://elibrary.ru/> (дата обращения: 27.03.2016)

Зарубежные источники:

28. Dimitri, N. An Introduction to scoring auctions: N. Dimitri. – International Master in Public Procurement Management, University of Rom Tor Vergata. – 2014. – 14 p.

- [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://economia.uniroma2.it/public/ppm/files/lecture%20content/MasterEBRDScoreAuctionsDimitri2014.pdf> (дата обращения: 24.04.2016)
29. Dimitri, N. Scoring rules. Handbook of procurement / ed. by N. Dimitri, G. Piga, G. Spagnolo. – Cambridge, UK [et al.]: Cambridge University Press. – 2006. – p. 293-321.
 30. Emerging electronic procurement in Russia's regional governments / W. K. McHenry, D. Pryamonosov // Journal of public procurement. – 2010. – Vol. 10, Issue 2. – P. 211-236
 31. Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA) / OECD Publications. – 2008. – 27 p.
 32. Kirkpatrick C.H. Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation / C. H. Kirkpatrick, D. Parker. – Northampton : Edward Elgar Publishing, 2007. – 286 p.
 33. OECD Regulatory Policy Outlook 2015 / OECD Publications. – 2015. – 226 p.
 34. Public procurement in Europe: Cost and effectiveness. / PWC. – 2011. – 128 p.
 35. RIA in OECD: best practices / OECD Publications. – 1997. – 280 p.
 36. World Bank Assessment of the Novelties of the Russian Procurement Legislation in Comparison with Procurement Regulation in Other Developed Countries / World Bank. – 2007